This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

**Usage guidelines**

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

**About Google Book Search**

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

**Informazioni su questo libro**

Si tratta della copia digitale di un libro che per generazioni è stato conservata negli scaffali di una biblioteca prima di essere digitalizzato da Google nell'ambito del progetto volto a rendere disponibili online i libri di tutto il mondo.

Ha sopravvissuto abbastanza per non essere più protetto dai diritti di copyright e diventare di pubblico dominio. Un libro di pubblico dominio è un libro che non è mai stato protetto dal copyright o i cui termini legali di copyright sono scaduti. La classificazione di un libro come di pubblico dominio può variare da paese a paese. I libri di pubblico dominio sono l'anello di congiunzione con il passato, rappresentano un patrimonio storico, culturale e di conoscenza spesso difficile da scoprire.

Commenti, note e altre annotazioni a margine presenti nel volume originale compariranno in questo file, come testimonianza del lungo viaggio percorso dal libro, dall'editore originale alla biblioteca, per giungere fino a te.

**Linee guide per l'utilizzo**

Google è orgoglioso di essere il partner delle biblioteche per digitalizzare i materiali di pubblico dominio e renderli universalmente disponibili. I libri di pubblico dominio appartengono al pubblico e noi ne siamo solamente i custodi. Tuttavia questo lavoro è oneroso, pertanto, per poter continuare ad offrire questo servizio abbiamo preso alcune iniziative per impedire l'utilizzo illecito da parte di soggetti commerciali, compresa l'imposizione di restrizioni sull'invio di query automatizzate.

Inoltre ti chiediamo di:

+ *Non fare un uso commerciale di questi file* Abbiamo concepito Google Ricerca Libri per l'uso da parte dei singoli utenti privati e ti chiediamo di utilizzare questi file per uso personale e non a fini commerciali.

+ *Non inviare query automatizzate* Non inviare a Google query automatizzate di alcun tipo. Se stai effettuando delle ricerche nel campo della traduzione automatica, del riconoscimento ottico dei caratteri (OCR) o in altri campi dove necessiti di utilizzare grandi quantità di testo, ti invitiamo a contattarci. Incoraggiamo l'uso dei materiali di pubblico dominio per questi scopi e potremmo esserti di aiuto.

+ *Conserva la filigrana* La "filigrana" (watermark) di Google che compare in ciascun file è essenziale per informare gli utenti su questo progetto e aiutarli a trovare materiali aggiuntivi tramite Google Ricerca Libri. Non rimuoverla.

+ *Fanne un uso legale* Indipendentemente dall'utilizzo che ne farai, ricordati che è tua responsabilità accertati di farne un uso legale. Non dare per scontato che, poiché un libro è di pubblico dominio per gli utenti degli Stati Uniti, sia di pubblico dominio anche per gli utenti di altri paesi. I criteri che stabiliscono se un libro è protetto da copyright variano da Paese a Paese e non possiamo offrire indicazioni se un determinato uso del libro è consentito. Non dare per scontato che poiché un libro compare in Google Ricerca Libri ciò significhi che può essere utilizzato in qualsiasi modo e in qualsiasi Paese del mondo. Le sanzioni per le violazioni del copyright possono essere molto severe.

**Informazioni su Google Ricerca Libri**

La missione di Google è organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e fruibili. Google Ricerca Libri aiuta i lettori a scoprire i libri di tutto il mondo e consente ad autori ed editori di raggiungere un pubblico più ampio. Puoi effettuare una ricerca sul Web nell'intero testo di questo libro da `http://books.google.com`

GOV
523
62

GOV 523.62

Harvard College
Library

THE GIFT OF
HARRY NELSON GAY
A.M. 1896

over

# CONDIZIONE

## POLITICA E GIURIDICA

DEL

# RE

## NEL REGIME COSTITUZIONALE

PER

**MONTALCINI CAMILLO**

DOTTORE IN LEGGI

L'étude approfondie des institutions nationales et des garanties politiques contribue à réveiller et à entretenir le sentiment de leur importance.

PELLEGRINO ROSSI,
*Cours de droit constitutionnel.*

TORINO
ERMANNO LOESCHER
1881

**Roma e Firenze presso la stessa Casa.**

Gov 523.62

HARVARD COLLEGE LIBRARY
THE GIFT OF
H. NELSON GAY
1931

PROPRIETÀ LETTERARIA

Torino — VINCENZO BONA, Tip. di S. M. e RR. Principi.

AI MIEI OTTIMI GENITORI

CHE TANTO AI MIEI PROGRESSI CONTRIBUIRONO

CON CALDO AFFETTO

CON RIVERENTE OSSEQUIO

QUESTO PRIMO FRUTTO DELL'OPERA LORO

OFFRO

# PREFAZIONE

L'argomento che io prendo a trattare è molto delicato, perchè troppo è in esso facile intaccare certe suscettibilità, che è cosa più prudente lasciare inalterate: spero tuttavia di essermi trattenuto nei sereni limiti, che ad un lavoro scientifico si impongono, non cadendo nella irritante discussione politica. Questo è certo uno dei campi, in cui più la scienza costituzionale ha d'uopo del sussidio della politica (come del pari in esso predomina la consuetudine al diritto scritto); pure queste due discipline devono andare essenzialmente distinte, perchè la politica è la conseguenza della scienza costituzionale che ne forma il necessario sustrato fornendole i suoi postulati; essa, come ben dice il prof. Brunialti « insegna a ben governare gli Stati secondo i principii del diritto pubblico loro ».

Con tuttociò conosco che il tema è arduo e che impari a trattarlo degnamente sono le forze di chi con esso si presenta per la prima volta al pubblico giudizio; ma la difficoltà del tema unita alla mia giovane età mi servirà di aiuto ad ottenere venia di questo peccato d'orgoglio. Ad esso certamente mi spinsero due considerazioni: le benevole parole di un eccellente costituzionalista, il prof. Attilio Brunialti, che mi incoraggì a dare alla luce queste mie idee, e d'altra parte la importanza degli studi costituzionali in genere, i quali appunto per ciò devono servire di scusa a chi per loro amore ardisca presentarsi in campo aperto. Se le leggi costituzionali assumono tanto vigore che, come i regolamenti amministrativi cadono di fronte ad una legge contraria, così ogni legge cade in presenza ad un principio costituzionale che vi si opponga (talchè in alcuni paesi, quali gli Stati Uniti d'America, v'è una Corte speciale per annullare gli effetti di leggi anticostituzionali), parmi sia debito non solo di buon cittadino, ma anche ed in ispecie di chi voglia interpretare le leggi che dallo Stato emanano, conoscere prima le norme che alla base di esso presiedono.

Tali considerazioni, se non varranno a far tollerare tutte le lacune e le mende che in questo studio si trovino, spero e chiedo valgano almeno a non

far rigettare assolutamente il lavoro, e, tenendo conto di quel poco di buono che in esso rinvenir si potesse, non abbandonarlo interamente a fine di incoraggiarè l'autore a questi studi costituzionali che tanto l'interessano.

E qui finisco, perchè *le moi est odieux*, diceva Corneille, ed io troppo temo di impararlo a mie spese.

---

# INTRODUZIONE

## Sezione 1ª.

Questo, come ogni altro argomento che alla scienza, ed in ispecie alle giuridiche discipline si attenga, può sotto due aspetti essenziali riguardarsi e fra loro affatto diversi. In ogni ramo della scienza nostra v'ha la legge positiva che governa dall' un canto, e dall'altro lato la ragione che dimostra i difetti di queste prescrizioni e cerca di emendarne i vizii e farne avanzare i pregi: diritto positivo e diritto razionale. Sta bene certamente che una norma positiva regoli tutti i rapporti che dalla vita sociale insorgono e possono insorgere; è bene anzi che la legge odierna cerchi, per quanto può, di prevedere i casi possibili e provvedervi colle sue chiare disposizioni; ma è un pretendere più di quanto l' umano intelletto possa fruttificare, il credere che, dato un precetto da un legislatore, questo sia il maximum della

perfezione: vi è sempre il lato debole e soggetto a critica, la quale sarà fatta nel modo più serio e nello stesso tempo benigno dalla scienza. Il legislatore deve tener conto delle condizioni particolari del paese a cui adatta le sue norme; la scienza è invece cosmopolita: laonde questa non potrà mai tener completamente il posto di quello, solo potrà di quando in quando illuminarlo, schiarirlo colle sue buone e sicure interpretazioni, unirsi alla giurisprudenza per preparare la legislazione ventura modificando alquanto la interpretazione delle disposizioni presenti.

Esiste nell'uomo una qualità assolutamente specifica, per la quale egli s'incivilisce ed estende sulla natura il proprio impero: questa è la perfettibilità. I bruti non hanno che determinati bisogni fisici: la perfezione di cui sono capaci è limitata dalla loro materiale esistenza, e, quando vi sono pervenuti, non la oltrepassano mai: l'uomo ha inoltre una esistenza morale; quando pure lo si voglia supporre nel massimo grado di selvatichezza, egli non rimane a lungo nella sua attuale posizione, gli oggetti esterni fanno nuove impressioni sopra i suoi organi, le facoltà del suo spirito ricevono nuovo sviluppo. L'uomo non ha una determinata maniera di essere, il suo stato è progressivo, imperocchè per effetto dell'incessante attività del suo spirito viene in ogni istante a mutarsi il quadro della sua esistenza morale: nuove idee formano nuovi scopi, suscitano nuovi desiderii, creano nuovi bisogni e per soddisfarli mettono in un continuo esercizio tutte le forze umane. Ben dice Victor Hugo nel *Napoléon le petit*: « l'animal est un être complet: ce

qui fait la grandeur de l'homme c'est d'être incomplet... la création a beau l'obséder, le besoin a beau l'assaillir... une sorte d'aspiration perpétuelle à une autre région le jette irrésistiblement hors de la création, hors du besoin ». Ciò fa sì che le scienze, oggetto della perfettibilità umana, si svolgano e si manifestino sotto nuovi aspetti.

Perchè non sarà pure così nel Diritto Costituzionale? Ciò avverrà anzi in modo più potente e più motivato, imperocchè le disposizioni positive stabilite a base di questo diritto siano poche e molte invece le idee razionali che intorno al miglior governo si sono esposte nel susseguire dei secoli e si possono escogitare. Il Girardin dice infatti che la più perfetta costituzione sarebbe quella che potesse contenersi in una della faccie di uno scudo, ed il Melegari, nelle *Lezioni di Diritto Costituzionale*, trova che questo è uno spazio puranco troppo ampio, bastando, secondo lui, incidere le parole: lo Stato è retto da un governo monarchico-rappresentativo. Cosa, che dimostra evidentemente come, secondo questi due acutissimi scrittori, l'ufficio della scienza nel Diritto Costituzionale sia assai più importante e grave che negli altri rami del diritto, bastando in quello una piccolissima espressione di diritto positivo, affidato tutto il resto alle teorie dei dotti, che devono da tale formola dedurre le necessarie conseguenze, e agli esempi dei paesi da più antico tempo retti a libero regime. L'espressione di Tommaso Payne: « una costituzione non esiste sino quando non la si possa far entrare in una tasca », criticata dal

Pierantoni giustamente ove voglia significare che sola fonte di norme costituzionali sia l'atto scritto, può a mio avviso spiegarsi anche a questo modo e così giustificarsi.

Il legislatore non sempre fa quanto la scienza gli addita, perchè egli è in obbligo di attagliarvisi solo in quanto la scienza non ripugna colle esigenze della vita pratica, dei desiderii e dell'opinione generale: or, siccome queste opinioni e questi desiderii mutano continuamente e la scienza dal canto suo continuamente progredisce, e gli uomini s'accorgono d' avere in nome della scienza emesse dottrine che lo stato attuale della scienza repelle, così per nulla può chiamarsi con senso di biasimo rivoluzionario colui che anche in tema di diritto fondamentale si attenti di esporre alcune idee non del tutto conformi alle prescrizioni della Carta che ci regge.

Ben mi giunge in autorevole sostegno il Romagnosi, il quale nella sua *Scienza delle Costituzioni* (libro in cui alle molte idee fantastiche ed inattuabili, quale il modo di elezione, egli conserta opinioni e concetti giustissimi e altamente razionali, quali un tribunato moderatore, ecc.), pone, come un articolo del suo programma costituzionale, la proposizione che « un popolo ha sempre il diritto di riformare e cangiare la sua costituzione »; a cui possono aggiungersi le belle parole del Cherbuliez nella *Théorie des garanties constitutionnelles* « pas plus que d'autres les lois constitutionnelles ne doivent, ne peuvent être immuables, et quand on parviendrait à établir l'immutabilité de la lettre on n'obtiendrait point l'immutabilité de l'esprit dans lequel la lettre est appliquée et qui la vivifie ».

E gli stessi stretti interpretatori dello Statuto, che ci governa, non possono aver motivo di ragionevolmente opporsi, perchè Re Carlo Alberto, largendo lo Statuto, disse volere che il benefizio delle largite istituzioni fosse consentaneo alle condizioni del paese, il che si scorge nel preambolo dello Statuto in cui si legge: *esser ferma nostra intenzione di conformare le sorti dei nostri amatissimi sudditi alla ragione dei tempi,* ed ancor meglio specificato nel precedente proclama dell'8 febbraio 1848 sulla adozione delle basi di uno Statuto: d'altronde dopo appena quattro mesi dalla pubblicazione dello Statuto il ministro Pinelli diceva riconoscere che questo non era già più in tutte le sue parti conforme allo spirito del paese.

Il Laboulaye impiega un intero capitolo delle sue *Questions Constitutionnelles* per dimostrare « que la nation a le droit imprescriptible de réviser la constitution quand et comme il lui plaît et que depuis soixante ans on ne lui a jamais contesté ce droit », e all'art. 31 del suo progetto di costituzione dice « la nation a toujours le droit de changer ou de modifier la constitution ». Il Montesquieu, è vero, diceva che il meglio è sempre lo stato presente, ma ben vi risponde il Cardenas: « in politica il meglio e l'utile non sono che relativi alle circostanze, ai tempi ed ai luoghi ». La politica è un che di mutabile nelle sue applicazioni quantunque una nella sua essenza: ora, riconosciute variabili queste basi, non sarà necessario che la scienza prepari lo spirito pubblico a ricevere le innovazioni ed anzi a desiderarle e, coi desiderii manifestati, promoverle?

Qualunque legge, compresa la costituzionale, non è forse un atto della volontà sovrana? Quella volontà che la creò non ha forse il diritto di revocarla, di modificarla, di tramutarla? Sia pur vero che la nazione volendo l'alterazione voglia il suo peggio, ma pretendendo porla sotto divieto, non esercitate voi una soperchieria del pari inutile che pericolosa? Inutile, perchè, se veramente la maggioranza sarà determinata a tentar mutazione, essa lo farà a dispetto della Carta; pericolosa, perchè la libertà nell'esercizio del diritto di revisione è per le leggi costituzionali un elemento di stabilità molto più sicuro che le disposizioni proibitive; in mancanza del potere di essere emendate esse saranno distrutte o violate, tanto più probabilmente in quanto che i partiti spinti dalla maggioranza della nazione cercherebbero ognora di rimettere in questione la forma di governo.

Il Battur medesimo, che pure nella sua *Théorie de droit politique* manifesta idee retrive quanto si possono immaginare e appieno conformi allo spirito tardo dei tempi in cui egli scriveva, ammette la revisione della costituzione ricercandone il fondamento nello studio della natura dell'uomo; il Bismark vorrebbe odiernamente rivedere la costituzione germanica per renderla ancor più conservatrice; ma progressisti e conservatori ammettono pur sempre il diritto di revisione della costituzione.

La dottrina secondo cui, per esprimermi colla felicissima immagine del Broglio, la costituzione, lo Statuto sarebbero colonne d'Ercole, Dei Termini immobili intangibili, è una teoria vecchia, tarlata, codina, una teoria dimostrata falsa da tutti quasi i pubblicisti inglesi. Io credo

debba essere proprio di ogni buona istituzione una essenziale perfettibilità, al che è necessario una perpetua riformabilità naturale, spontanea, inerente alla istituzione stessa, senza d'uopo di intrinseci aiuti od interventi.

Molte costituzioni e passate e presenti ammettono questa revisione, la francese del 93, la svizzera odierna, la inglese che vale per tutte, servano d'esempio. Ad ogni generazione compete il diritto di regolare il proprio destino, e non è quindi maraviglia se possa estendersi questo diritto fino a mutare radicalmente la stessa politica costituzione. Quindi ogni qualvolta una variazione sia riconosciuta necessaria si dovranno chiedere coteste riforme e ripetutamente invocarle secondo il detto inglese: *a truth in the House of Commons requires a great deal of soaking* (una verità richiede nella Camera dei Comuni un lungo periodo di macerazione).

## Sezione 2ª.

Ma questa riforma come si potrà attuare, quali i poteri che la possono condurre a termine?

E qui prima si presenta l'opinione di coloro che vogliono la convocazione della Costituente. Noi invece ci dichiariamo tosto contrarii a questa idea; troppo ci spaventa il ricordo della Costituente francese; nè è a dire che, mutati i tempi, muterebbersi le circostanze e anche i desiderii dei cittadini e i modi di soddisfarli; in tutti i tempi in qualsiasi circostanza, quando trovinsi varie

persone unite insieme con poteri estesissimi, nulla ci preserva dal pericolo che pieni di loro autorità si mettano a fare e disfare quanto non dovrebbero.

E un'altra grave difficoltà si presenta: da chi può essere nominata tale costituente? Dalle Camere no, sarebbe in tal caso molto più naturale che esse stesse modificassero quanto sottopongono ai loro delegati imbevuti delle loro idee. Dal popolo, si dirà: e chi lo convoca? Neppur qui le Camere, perchè può presumersi che queste si inchinino innanzi ad un voto di sfiducia del popolo, ma non mai che esse ne riconoscano la necessità e tanto meno lo provochino: nella Bulgaria, ai giorni che corrono, il Principe, è vero, fece procedere alle elezioni di una specie di Costituente per riformare la costituzione, ma con ciò solo, senza badare alle idee dispotiche le quali a tale passo lo ispirarono, v'è già una violazione di costituzione perchè fece tal cosa senza il voto dei poteri fondamentalmente costituiti nello Stato. È vero eziandio che in Inghilterra il Lungo Parlamento, che durò dal 1640 al 1659, nei suoi primi anni stabilì una norma anche oggi in vigore che, ove il Parlamento solito non fosse convocato dal Re, potesse esser convocato dai luogotenenti poi sceriffi delle contee, e nel caso che questi fossero troppo ligi alla Corona, potessero gli elettori convocarsi da sè alla elezione dei deputati; ma ciò che può farsi nell'Inghilterra non è possibile ovunque, e ciò che può accadere e può tollerarsi come eccezione non può nè essere nè soffrirsi quale regola: la Dittatura Romana si tollerava non solo, ma si desiderava finchè fu eccezione:

quando si convertì in regola coll'Impero, fu esecrata. E se la costituzione Belga stabilisce che il Parlamento si convoca di proprio diritto, ciò non vuole ancora significare che gli elettori nominino da sè i proprii rappresentanti senza d'uopo di convocazione: essi nominano i rappresentanti dietro invito del potere esecutivo, i deputati eletti si radunano quindi da sè.

Ben dice il Boetti nel suo volume: *Della Monarchia e della Nazionalità in Italia:* « le assemblee costituenti allora hanno ragione di esistere quando, sorte direttamente dalla popolare sollevazione, investite della popolare onnipotenza, senza restrizioni immutano o statuiscono; ma quando il popolo siasi condotto ad un vessillo dichiarato, ad una fede decisa, agli ordini costituzionali, in verità che allora ogni costituente è un'assurdità perchè costituente vera e perenne sono gli ordini stessi costituiti ». Ammetto quanto dice il Romagnosi, che i poteri costituiti sono tutti padroneggiati da un potere supremo costituente, indivisibile ed inalienabile dalla società tutta, e quindi non mi garba il detto di Portalis, che quando la costituzione di un popolo è stabilita, il potere costituente scompare; ma la frase del Romagnosi accetto nel senso di persuasione che il popolo tutto non sia per tollerare veruna usurpazione, quello che i tedeschi dicono potere *ispettivo* o *sindacativo*, non nel senso, come l'intende il Romagnosi, di convocazione di Costituente. Egli si fonda su ciò che non deve lasciarsi ad un corpo dello Stato di alterare la costituzione; ma la Costituente nominata dietro esplicito permesso dello Statuto non è dessa pure un corpo dello Stato e non contribuisce essa pure a demo-

lire quella costituzione in forza della quale essa è nata? Il Romagnosi aggiunge che ripugna che l'atto fondamentale possa esser rivocato da una delegazione di pochi; ma una Costituente non sarebbe dessa e dessa specialmente in tal circostanza?

Mi è impossibile persuadermi della bontà di una Costituente perchè non posso concepire l'idea di una sovranità che non sia piena ed intera; la distinzione d'un potere sovrano straordinario per i giorni di festa, ripeterò col Broglio, e di un altro più modesto per tutti i giorni, ci sembra arbitrario e lesivo della dignità di uno Stato. Non è dessa una chimera distinguere tra la costituzione e le leggi politiche? Perchè stabilire a parte questo potere costituente che turba e minaccia tutti gli altri? Non sarebbe più semplice e più saggio di seguire l'esempio dell'Inghilterra ed in tempo ordinario lasciare alle due Camere ed al capo dello Stato il diritto di modificare la costituzione di comune accordo, oppur quello dell'art. 5° della costituzione americana del 17 settembre 1787, in virtù del quale gli emendamenti vanno votati dalle due Camere del Congresso senza d'uopo di assemblee costituenti, talchè la costituzione fu così emendata più volte colla stessa calma e maturità?

Si dice esser necessaria la Costituente perchè lo Statuto non dà alle Camere ed al Re il diritto di modificarne le disposizioni; ma parmi questa un'arma a doppio taglio, perocchè io posso domandare quale sia maggior violazione dello Statuto quella che convoca un potere dallo Statuto neppur sognato, oppure quella che accorda una facoltà

facilmente supponibile a poteri già esistenti in forza di esso Statuto.

La Costituente rende necessaria la ratifica del popolo perchè, non ammettendosi mandato imperativo (sistema assurdo che mette la deliberazione avanti alla discussione e dà il potere assoluto di decisione a quelli che non possono esaminare nè conoscere le ragioni su cui si fonda), i componenti la Costituente sarebbero nella stessa posizione dei membri delle Camere legislative ordinarie: dice in fatti il Laboulaye, partigiano della convoca della costituente: « voilà pourquoi dans tous les systèmes les réformes constitutionnelles ne sont qu'une lettre morte jusqu'à ce que le peuple leur ait donné la vie en les ratifiant, comment evitera-t-on que l'assemblée ne prenne exemple sur la convention et n'abroge un acte qui la gêne? » Ma la ratifica del popolo non crea forse lungherie senza profitto alcuno? E come può il popolo essere istruito in scienza costituzionale per conoscere se può, se deve ratificare la deliberazione o rifiutarvisi? Ci ridurremmo per lo meno ai mali del *referendum*, sistema per cui si producono agitazioni sopportabili forse in un piccolo paese, ma insopportabili certo in un paese più vasto, e che non accorda per nulla alle leggi così votate maggiore autorità, giacchè si trasgredisce alle leggi per interesse o per passione e il *referendum* non toglie nè l'uno nè l'altra; e nel caso nostro v'ha poi una aggravante, perchè nei casi soliti del *referendum* può presumersi che il popolo comprenda il valore di ciò che è sottoposto alla sua approvazione, nella sanzione invece di una legge costituzio-

nale è certo che egli non comprende e molte volte non s'interessa neppure al valore di essa.

V'ha di più: colla convocazione di una Costituente si intenderebbe che non sia richiesto il consenso del Re alla legge votata, mentre invece io ne ritengo necessario lo intervento, essendo il Re interessato al cambiamento della costituzione e forse il più interessato di tutti. Non voglio Costituente, perchè la Costituente, cioè un corpo a cui la nazione delega virtualmente tutta la sua volontà politica, è illazione necessaria della rivoluzione, è la rivoluzione fatta governo. Quando una Costituente è adunata, quale ansia e quale terribile e pauroso istante è per un popolo quello dell'incertezza del domani!

## Sezione 3ª.

Ritenendo che siano gli stessi poteri soliti a dichiarare la revisione della costituzione e modificarla, noi non incorriamo in tutti tali inconvenienti: come il popolo delega il potere legislativo ai suoi rappresentanti, perchè non delegherà la revisione della costituzione che non è se non una legge? « Tout le monde est d'accord, dice il Block nel *Dictionnaire général de politique*, sur ce point, que la constitution est une loi ». Finchè la costituzione dura, i soli poteri dello Stato sono quelli nominati dallo Statuto.

Alcuni ritengono che l'affidare la revisione della co-

stituzione al solito Parlamento, condurrebbe seco il pericolo che la Camera fosse sempre sovreccitata e posta in continue rappresaglie col resto del governo; ma questo timore si elimina prestabiliendo alla modificazione dello Statuto speciali norme e formalità particolari.

Certo fra queste norme io non ammetto l'obbligo della riunione delle due Camere in un sol corpo, perchè la Camera di maggior numero prevarrebbe sempre sull'altra senza che ciò sia sorretto da alcun valido motivo, e perchè ancora io ritengo le due Camere dover essere investite di uffici diversi e quindi non mai il voto dell'una conciliarsi con quello dell'altra sì da potersi in un sol voto confondere. E se è vero quanto dicono il Tocqueville nel *La Démocratie en Amérique* che « le temps et l'expérience ont fait connaître que la division des pouvoirs législatifs est une nécessité de premier ordre » e il Castagna nel *Diritto Costituzionale* « con una Camera spesso gli uomini comandano alla legge, con due quasi sempre la legge comanda agli uomini, e il potere legislativo stimando più se stesso sarà più forte e più durevole »; se è vero che le due Camere sono reciprocamente di freno e di incitamento l'una all'altra e che una seconda Camera è mezzo per impedire la precipitazione e comandare una ulteriore deliberazione, non comprendo il perchè reputisi inutile questa garanzia per leggi le più importanti quali le costituzionali. Invece per l'articolo 8° della legge 25 febbraio 1875 le Camere Francesi hanno il diritto di revisione della costituzione riunendosi in un solo Congresso, il che accadde ultimamente per la traslazione della sede del Parlamento da Versailles a Parigi.

Nè a far ammettere questo sistema basta il palliativo delle tre letture, il quale sotto la scusa di premura od altro pretesto la Camera unica facilmente delude; e ne abbiamo esempio nel periodo del Direttorio in cui, malgrado l'obbligo delle tre letture prescritto dalla costituzione, il Consiglio dei Cinquecento se ne liberò il più sovente sotto forma di dichiarazione d'urgenza: e infatti, la Commissione francese per il progetto delle tre letture nel 14 novembre 1817 finì il suo rapporto alla Camera dei Deputati così « notre commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de délibérer ».

La garanzia migliore si ha negli Stati federati in cui alla revisione della costituzione intervengono le assemblee federali e le locali, come avviene nella Repubblica Americana in cui alla revisione della costituzione debbono essere assenzienti i due terzi dei membri delle Camere federali e i tre quarti delle Assemblee degli Stati.

Ciò è impossibile negli Stati Unitarii, non volendosi nè potendosi dare alle assemblee locali, Comunali o Provinciali, alcun colore politico, e la garanzia dovrassi in essi desumere dal numero dei votanti, richiedere cioè i voti dei due terzi dei presenti purchè però costituiscano almeno la maggioranza di tutti i membri; bado al numero dei presenti, perchè gli assenti deve presumersi siansi voluti riferire al voto dei presenti, e perchè, se alcuni mancano con una negligenza tanto più colpevole trattandosi di oggetto così importante come la revisione della costituzione, non devesi far loro l'onore di contarli: ma siccome ciò vale finchè è evidente che la maggioranza del

paese vuole la mutazione, essendo un vero diritto che ha la maggioranza di imporsi alla minoranza pur di non schiacciarla, così voglio che ad ogni modo siano i rappresentanti della maggioranza del paese a votare la revisione. In tal modo la legge austriaca 21 dicembre 1867 richiede i due terzi, così il Belgio, l'Olanda, la Baviera e la Romanìa.

E sarebbe anche apprezzabile il metodo della Danimarca (art. 95), della Norvegia (art. 112), dei Paesi Bassi (art. 196), del Brasile (art. 173-178), del Portogallo (art. 146 e seguenti) di volere che due legislature successive pronunziino la necessità della revisione: ciò però ha i suoi inconvenienti, perchè, o si lascia che la legislatura, che dà prima il voto di revisione, compia il suo ciclo, ed allora sarà tempo perduto, o la si scioglie tosto ed allora, la passione del momento non essendo peranco calmata, è certo che la votazione della seconda Assemblea sarà il più spesso identica alla prima.

E quindi non approvando per nulla il sistema dell'articolo 107 della costituzione Prussiana del 1851 e dell'articolo 81 della Svedese che stabiliscono doversi la costituzione votare e modificare nel modo comune, ritengo la miglior guarentigia consistere nel numero dei voti.

Resta dunque inteso che le disposizioni di uno Statuto possono modificarsi, essendo la costituzione un che di organico, senza temere di dover incorrere nei pericoli della Costituente; epperò ci sarà lecito nell'esporre le teorie Statutarie intorno al Re frammischiare alcune idee diverse che ci sembrino più conformi alla realtà delle cose e allo spirito del governo costituzionale.

# CAPO PRIMO

Il governo rappresentativo è una delle più belle conquiste dell'epoca nostra: dico dell'epoca nostra, quantunque fosse già da più secoli in Inghilterra applicata tale forma di governo, perchè ivi messa in atto imperfettamente essendovi in tal tempo il popolo mal rappresentato, e perchè solo in questo secolo estesa nell'Europa continentale.

Il popolo in cui riscontrasi per la prima volta l'idea di una monarchia ordinata con certe norme è il popolo Ebreo, giacchè nè in Cina nè nell'India siavi idea di un buon assetto dello Stato, ma un governo di fatto a cui non corrisponde alcuna norma di scienza nè di diritto: nel popolo Ebreo abbiamo un Re, eletto bensì dai sacerdoti, ma fra le persone che il popolo più stima; e stretto a certi patti e condizioni di governo imposte dal popolo al Re nell'atto in cui si stabilì il reggimento monarchico.

Ma il paese in cui troviamo per il primo idee e attuazioni di buon governo è la Grecia: qui noi vediamo in alcune parti la più stretta oligarchia, in altre ed in altri tempi la più sfrenata democrazia, in altre ancora il principio monarchico farsi sentire e contare fra i poteri dello Stato ma non mai assolutamente, giacchè il Re ha sui consigli della nazione *auctoritas suadendi potius quam jubendi,* ed è sempre tenuto alla idea della protezione e conservazione del diritto: in Grecia si riscontrano dei tiranni fra i capi del popolo, ma, salvo rarissime eccezioni, quale quella di Dionigi di Siracusa (città che, quantunque parte della Magna Grecia, pure computo nella Grecia antica alla quale fu unita per identità di razza e di destini), non trovansi monarchi assoluti; rara è la monarchia in istretto senso, essendo la ereditarietà sovente esclusa, e là, ove pur trovasi, frenata da altri corpi investiti di potere sovrano: in Isparta v'è la monarchia binaria, se mi si permette l'espressione, cosa che dimostra come in quei tempi fosse poco profonda la nozione dell'idea monarchica.

Roma, quantunque passata per stadii diversi, pure ebbe in ogni epoca il concetto della monarchia, dell'aristocrazia e della democrazia. Nella prima origine si esplica infatti tosto la potestà del Re, del Senato e dei Comizii. Nella Repubblica permane e cresce di potenza il Senato, si perfezionano, si aumentano di importanza e si democratizzano i Comizii, sorge il tribuno della plebe che, come eccellentemente dimostra il prof. Brusa, per la sua dote dell'inviolabilità e conseguenti funzioni molto si avvicina al Re costituzionale. Nel periodo imperiale infine,

come la monarchia è potentemente rappresentata dall'Imperatore, così l'aristocrazia si incarna nelle innumere cariche di Corte e la democrazia si trasferisce dal popolo nell'esercito che comanda imperatori e aristocrati. I tre elementi non sono certamente ben fusi insieme, ma tutti cooperano al funzionamento dello Stato.

Nel Medio Evo tutto è confusione, ma in mezzo alla tenebra non si scorge potere alcuno della democrazia; salvo nei municipii, tutto rinserrasi o nella più feroce e tiranna aristocrazia o nel più fermo e duro principio monarchico; nella monarchia feudale e neppure nella consultiva non è già il popolo che governi, ma i ricchi e nobili che impongono la loro volontà. Coi bisogni del Re però cresce la importanza della democrazia: colla lotta fra Re ed aristocrazia si rinforza: fa pagare al Re gli aiuti che gli porge contro l'invadente aristocrazia, fa da questa cedere alcuni dei suoi privilegi per i soccorsi che le somministra contro la monarchia. In Francia acquista potere quando Filippo il Bello ha d'uopo d'amicarsi il popolo per le lunghe guerre: in Inghilterra raccoglie maggior possanza quando l'aristocrazia è costretta per le sue lotte contro il monarca ad appoggiarsi all' elemento popolano.

E da quest'ultima fonte sorge l'idea più netta dell'odierno sistema: ve n'hanno traccie in Roma secondochè i moderni studiosi delle antichità romane, fra i quali importante è lo Zumpt, si sforzano di dimostrare; ma la radice, da cui sorse il mirabile congegno delle odierne costituzioni, fu certamente il ceppo anglo-normanno.

Tre elementi vi concorrono: Democrazia (notisi che annovero questa per la prima perchè ad essa è dovuto il trionfo delle idee moderne e perchè essa in questo congegno è quella che prepondera, essendo canone riconosciuto che v'ha un Re per il popolo e non un popolo per il Re, e che l'aristocrazia deve scegliersi fra gli ottimati della democrazia), Aristocrazia, Monarchia.

La Democrazia inglese non è certo quella che più si conformi alle vere e giuste idee costituzionali, imperocchè troppe ambagi la restringono, troppe cautele la soffocano, il popolo che elegge i Deputati non è tutto il popolo e neppure tutto quel popolo che si può presumere conosca e voglia il buon regime di governo: troppi esclusivismi e parzialità regnano ancora in quel modo specialmente di circoscrizione elettorale che certo non è conforme alla eguaglianza giuridica di tutti i cittadini. Se la riforma del 1832 tolse alcune delle enormi diseguaglianze, per cui nel 1770 mentre 30 borghi con 356 elettori eleggevano 60 deputati, Londra (city) con 475000 abitanti ne eleggeva soli 4, e Manchester, Leeds, Birmingham non ne avevano alcuno, cosa che rendeva la Camera dei Comuni umile serva dei Lordi; se la riforma del 1867 diminuì ancor più tali ingiustizie, pure oggi si ha ancora la enorme sproporzione che una metà della Camera è eletta da 500000 elettori, e l'altra metà da due milioni; e la divisione dei diritti d'elettorato fra borghi e contee, università ed altri istituti scientifici e corpi morali starebbe forse meglio per l'elezione dell'aristocrazia che non per quella della rappresentanza nazionale, talchè oggi si ha

lo sconcio che le contee hanno 187 deputati per 11226000 abitanti e le città e borghi ne hanno 308 con 3733000.

L'Aristocrazia inglese d'altro lato non soddisfa per nulla le esigenze della critica: *sot comme un aîné de Caux* è antico proverbio normanno, e la giustificazione che Samuele Johnson dà dei maggioraschi, che cioè in tal modo nelle case patrizie non si avrebbe che uno sciocco, il primogenito, invece di tanti, serve appunto per valido argomento a dimostrare la fralezza del sistema ereditario nel governo dello Stato.

L'aristocrazia ha giusto diritto di partecipare alla cosa pubblica, imperocchè, come avverte il Mamiani nella sua seconda lettera a P. S. Mancini intorno alla filosofia del diritto: « l'obbligazione morale, che prescrive la convivenza civile ed il concatenamento ordinato dai mezzi al fine, prescrive altresì l'obbedire a coloro che primeggiando per virtù e per prudenza civile hanno quel diritto naturale d'imperio cui Gian Vincenzo Gravina domandò diritto del sapiente ». Platone vuole che i filosofi governino le città, Rousseau che i più sapienti governino la moltitudine, il Gioberti che l'aristocrazia dell'intelletto abbia parte nel governo: e, applicando queste dottrine al regime costituzionale diremo collo Stuart Mill nel *The representatif government:* « i difetti di un'Assemblea democratica sono la mancanza d'educazione speciale e di sapere, ciò che bisogna per rimediarvi è di associargli un corpo i cui tratti caratteristici sarebbero l' educazione speciale ed il sapere ».

Appunto per ciò ho detto e mantengo che l'aristocrazia

inglese non resiste ai colpi della critica, perchè non offre quella garanzia d'imparzialità e di intelligenza che nel suo corpo debbono essere dote precipua ed uffizio essenziale.

Il terzo elemento della costituzione inglese, la Monarchia, è quello che più si mantiene conforme alle teorie ed allo svolgimento dei tempi. Il monarca delineato dal nostro Statuto è, colle sue debite eccezioni e differenze portate dalla diversità dei popoli, ancor quello di qualche secolo addietro in Inghilterra, tanto più poi s'avvicina all'odierno monarca inglese. E questa conformità del sistema monarchico alla vera e retta intelligenza delle dottrine costituzionali è quella che tempera i difetti che nelle altre parti dimostrammo nella costituzione politica inglese, or frenando i Comuni dal troppo abbassare la Camera dei Lordi, or impedendo a questi di opporsi sistematicamente ai desiderii dei Comuni.

Ad ogni modo il triplice elemento è quello che garantisce il buon regime costituzionale in ogni paese: « statuo esse optime constitutam rempublicam quae ex tribus generibus illis, regali optimo et populari confusa modice », così diceva già Cicerone nel *De Republica*.

## CAPO SECONDO

---

La Monarchia è adunque nel sistema inglese l'organismo meglio conformato e degno di encomio.

La monarchia inglese, la quale nei suoi primordii aveva la potestà somma, anzi quasi intera la sovranità, conservò sempre in diritto questo potere, ma in fatto ne perdette ad ogni volgere di tempo buona parte: ed è invero notevole come anche nei paesi, in cui la monarchia si mostrò più proclive ad acconsentire ai desiderii della nazione, come appunto l'Inghilterra, la libertà siasi sviluppata per successive e graduate conquiste fatte sul restio monarca. Tutti i periodi infatti, in cui comunemente si divide lo svolgimento della costituzione inglese sono ai miei occhi caratterizzati dal successivo indebolimento della autorità monarchica: nel primo periodo tutti i liberi partecipano col Re all'esercizio del potere e le imposte non possono esigersi se non assentite: nel secondo, la cosa che più ci

colpisce è il sorgere del Parlamento di cui vengono ognora aumentandosi i diritti rispetto al Re; il terzo stadio ci presenta le lotte prima passive poi attive tra Parlamento e Corona, lotte che terminano col totale soggiacimento della seconda, talchè in questo periodo alla *Magna Charta* del 1215 si uniscono quelle altre due Carte che costituiscono la maggior fonte scritta di diritto pubblico inglese, la *Petizione dei diritti* del 1628 e l'*Habeas Corpus* del 1679; nel quarto periodo, oltre allo sviluppo di tutte le libertà, vediamo sorgere il Gabinetto, il quale è appunto una grande diminuzione di potere della Corona, perchè questa tutto poteva sul *Council privy,* nulla o quasi nulla sul Gabinetto; il quinto stadio infine è segnalato dall'enorme trionfo della democrazia sulla aristocrazia mediante le riforme del 32 e del 67, il che appporta un grave colpo anche alla monarchia, perchè l'autorità che questa aveva sulla Camera dei Lordi non l'ha certamente sulla Camera dei Comuni e perchè, come dice il Brougham, l'aristocrazia nel medio evo stava col popolo contro il Re, ora col Re contro il popolo. Infine, si può chiudere questa precipitosa scorsa dello svolgimento della costituzione inglese colle parole dell' egregio prof. Brunialti: « la Corona vede aumentare le sue prerogative e l'autorità morale, ma scemare il suo potere effettivo ».

Il nostro Statuto dimostra invece come neppure in astratto il Re abbia la intera sovranità, ma debba questa dividere fra i rappresentanti del popolo e gli ottimati.

La parola *Governo* può prendersi in lato ed in stretto senso: nell'art. 2° del nostro Statuto viene considerato

nel senso più ampio valendo a significare tutto il complesso delle funzioni che sono a capo dello Stato; invece negli art. 59 e 67, come bene osserva il prof. Garelli nel suo *Trattato di Diritto Amministrativo*, si ha riguardo alla più ristretta significazione non comprendendovisi se non la facoltà esecutiva. L'art. 5° dice che il Re è capo dello Stato, deve dunque esser capo del Governo in largo senso. Ma il Governo varie funzioni ha in sè racchiuse, la legislativa, la esecutiva e la giudiziaria (dico funzioni e non poteri, qual'è la frase usitata, perchè la teoria dei poteri, utile per determinare qual parte di ciascuno dei tre sia attributa od attribuibile a questo o quel magistrato, è, nonchè inutile, nociva tutte volte che si faccia l'erronea confusione di qualunque di quei tre poteri astratti con qualunque dei poteri o magistrati reali dello Stato). Ed appunto una cosa ottima dello Statuto nostro è lo avere ristretta ogni funzione in modo che non possa oltrepassare la sua sfera d'azione. L'ordine legislativo non ha altro incarico se non quello di formar la legge, eseguirla è l'ufficio dell'ordine esecutivo, applicarla del giudiziario; nessuno di questi ordini può tutto, niuno di essi può in pari tempo far la legge, eseguirla, applicarla; e, se la Camera può invigilare sulla condotta del Governo, non è già la funzione legislativa che invigila la esecutiva, ma un potere, che pur essendo investito precipuamente di funzione legislativa, ha anche una funzione esecutiva, cioè la censura: così io credo fermamente che negli Stati Uniti la divisione delle funzioni permanga quantunque l'un potere sia investito di più d'una funzione.

E qui occorremi esporre il motivo per cui dico tre essere le funzioni o gli ordini dello Stato, distinguendo perfettamente il giudiziario dall'esecutivo, mentre secondo alcuni quello non è se non una branca di questo. Ma, come ammettere che la giustizia, la quale non si presta ad alcuna concessione alle convenienze ed appunto per ciò si distingue dall'amministrazione, formi parte dello stesso tronco da cui questa dimana?

L'azione dell'amministratore molto si distingue da quella del giudice, secondochè ben dimostra il prelodato professore Garelli della Morea; ma egli, pur riconoscendo tali differenze, ne ritiene comune l'origine: « Razionalmente il potere di fare eseguire la legge, egli dice, comprende quello di far risolvere tutte le difficoltà che nell'esecuzione si presentino qualunque sia la loro natura »: e ciò è vero, perchè la legge è o si presume giusta, ma è vero finchè l'azione dell'amministratore sta entro i limiti tracciati dalla legge stessa che è rappresentante della verità; or, siccome la legge non può aver dato all' amministratore la facoltà di non badare ad un'altra legge legalmente esistente, or, siccome la legge non può aver data facoltà all'amministratore di limitare la libertà individuale che, quale diritto inalienabile, l'uomo mantiene sempre in sè, così quando l'amministratore incontri ostacoli di questa natura, egli deve arrestarsi ed un altro magistrato sottentrargli che dia la maggior garanzia di imparzialità, imperocchè d'altra parte il cittadino sarebbe offeso quando la stessa autorità, che vanta un diritto il quale egli le contesta, fosse quella che ne giudicasse:

giudice e parte in una stessa causa sono termini che si escludono.

« E dicendosi nello Statuto, soggiunge il Garelli, che la giustizia emana dal Re, si contiene implicitamente che il potere giudiziario fa parte dell'esecutivo potere che nel Re si concentra ». Ma, e perchè non dire che il potere giudiziario fa parte del legislativo quando il Re ha pure ed eminenti funzioni legislative? Lo Statuto, è vero, dice che la giustizia emana dal Re, ma soggiunge che i giudici sono inamovibili: il primo di tali articoli, art. 68, è una reminiscenza dell'antico diritto pubblico: il Principe essendo riguardato come sorgente unica della giurisdizione, era conseguente che ne ritenesse per sè una parte e ne delegasse un'altra, e ciò non per incapacità ma per l'impossibilità che il Re da sè solo sostenesse un tanto peso; i giudici erano stimati gli ausiliarii del Principe al punto che ogni attentato alla loro persona era un ramo del delitto di lesa maestà e ad ogni mutazione di Principe si doveva rinnovar loro il mandato. Come ora invece è possibile un potere delegato quando chi lo delega non può esercitarlo di per sè per la sua incapacità legale e non può toglierlo a coloro che lo esercitano, essendo i giudici dichiarati inamovibili? Havvi modo di spiegare che sia la giustizia delegata dopochè lo Statuto ha vietato che alcun cittadino sia distolto dai suoi giudici naturali e che siano creati tribunali o commissioni straordinarie, ossia dopochè ha proscritto il supposto di un mandato diretto dal Principe al giudice? Come sopratutto ciò conciliare con la istituzione dei giurati e con una organizzazione giudiziaria in cui il P. M., che parla in

nome del Re, può essere oppugnato dal giudice e quindi il Re oppugnare sè stesso? Tale massima fu dunque inserita nello Statuto per abitudine e il meglio è dichiararla inutile per non dirla falsa.

Il potere giudiziario si distingue dunque affatto dallo esecutivo: il primo applica le leggi, il secondo le eseguisce: il primo adatta il diritto ai casi di fatto, il secondo coglie il fatto determinato dalla legge e lo attua: il primo giudica anche, se occorre, le norme del potere legislativo ove le trovi incostituzionali (e questo è appunto ufficio della Suprema Corte di Giustizia degli Stati Uniti) e modifica alquanto la legge preparando alla legge ventura, il secondo la esegue tal quale si trova e nessun sindacato sull'ordine legislativo può esercitare, anzi è verso di esso vincolato dalla responsabilità. Ammettere che l'ordine giudiziario possa controllare e rifiutarsi dall'applicare i decreti e regolamenti dell'ordine esecutivo ove li trovi contrarii ad una legge preesistente, come è appunto presso di noi, e sostenere che esso sia un derivato di quell'ordine che deve controllare, sono due cose inconciliabili: « La société dit au juge: un jour peut venir, une heure peut sonner où le chef de la force matérielle foulera aux pieds la loi et le droit; alors toi! l'homme de la justice, tu te léveras et tu frapperas de ta verge l'homme du pouvoir », così dice Victor Ugo. Non è possibile che un potere giudichi sè stesso, e infatti lo stesso Senato quando è rivestito della dignità di Alta Corte di Giustizia non è che un corpo giudiziario e lo Statuto prescrive appositamente nell'art. 36 che in tal caso il Senato non è corpo politico e non può occuparsi

se non degli affari giudiziarii, per cui fu convocato, sotto pena di nullità. D'altronde è chiaro che non è funzione esecutiva quella esercitata dalla magistratura dal momento che, quando viene il punto dell'esecuzione, essa si ritira e lascia il posto al vero magistrato esecutivo, al Governo in istretto senso.

Molto più facile, e tutti vi son concordi, è la distinzione fra l'esecutivo ordine ed il legislativo. La loro separazione ha il suo principio in natura: spetta alla legge volere, essa è l'intelligenza nazionale, in conseguenza deve essere calma e serena; se discendesse ad occuparsi di cose e di persone, vale a dire se penetrasse nel dominio della esecuzione, perderebbe il carattere disinteressato e imparziale che deve distinguerla.

Tale distinzione è analoga a quella delle due potenze che l'uomo possiede, la ragione e le passioni, ma nell'uomo la loro unione costituisce la libertà morale, nello Stato la divisione costituisce la libertà politica. L'oggetto dell'esecuzione dipende dalla volontà dell'uomo del momento, mentre oggetto della legge essendo la garantia dei diritti naturali dell'uomo, di gran lunga s'ingannarono quei pubblicisti i quali, abituati ai governi assoluti, risguardarono la legge come l'espressione della volontà del legislatore; i legislatori non possono dettare a capriccio le leggi, ma debbono ubbidire ad una regola superiore, ossia alla presunta volontà del popolo, la quale, come ben dicono il Palma ed il Brunialti, si manifesta mediante l'elezione.

## Sezione 1ª.

Vista la divisione di queste potestà, esaminiamo quale sia la posizione del Re di fronte a ciascuna di esse.

E cominciamo da quella che prima si presenta, perchè al Re è affidata, in parte principale, la potestà esecutiva.

### § 1.

« Al Re solo appartiene il potere esecutivo » dice lo art. 5 dello Statuto. È dessa esatta questa espressione? Il votare i sussidii che pure appartiene al Parlamento, non è desso parte di potere esecutivo se è vero che chi tiene i cordoni della borsa tiene quelli di tutte le disposizioni esecutive del Governo, tanto più quando si vuol anche vedere a quali spese siano *appropriati* i sussidii? Il ricevere petizioni, lo stabilire nuove vie, aggregar varii Comuni o dividerli, aggiungerli o separarli da una provincia, non sono desse funzioni esecutive esercitate dalla Camera? Il prestabilire all'esecuzione della legge norme regolamentari, da cui il Governo non possa allontanarsi, per determinarne l'indirizzo, non è già desso esercizio di funzione esecutiva? « È per errore, dice il Fischel, che Dupont disse nel 1790 alla Costituente francese, che in Inghilterra al Re solo appartiene il potere

esecutivo ». D'altronde l'autorità esecutiva non deve appartenere al Principe, ma tutta in nome del Principe esercitarsi esclusivamente dal Ministero, come molte costituzioni espressamente stabilivano, fra cui, parmi, la siciliana del 1812.

L'espressione: il potere esecutivo è affidato al Re, indica il nesso che l'autorità del Re deve porre fra i varii poteri, imperocchè « esso, dice il Pessina nel *Manuale di Diritto Costituzionale*, è l'anello di parentezza che annoda l'un potere all'altro secondo la comune loro scaturigine ». Tale espressione fu posta per togliere ogni pericolo che il Parlamento voglia arrogarsi diritti di esecuzione, non è assoluta che rispetto al Parlamento, per cui la legge potrà sempre, anzi dovrà spesso attribuire una gran parte dell'esecuzione ad altri che alla Corona.

Presa perciò la frase dello Statuto nel senso limitato in cui puossi senza tema d'andar errati, è importante il conoscere in qual modo il Re sia capo del potere esecutivo. Ed ecco come io lo intendo. Il Re ha l'alta direzione politica, non il disbrigo degli affari; egli non può attendere alle faccende giornaliere, la sua qualità di istituzione più che di persona glielo vieta: egli non fa che imprimere alla macchina il moto; l'ungerne le ruote e regolarne il movimento più o meno rapido spetta ai Ministri. Con ciò si può comprendere il Re capo del potere esecutivo quantunque il nostro Diritto costituzionale faccia nel Re astrazione dall'individuo e non contempli che l'istituzione: il Re, essendo un'istituzione, non deve e non può agire e quindi non potrebbe esser capo

del potere esecutivo nel senso materiale della parola, ma, come istituzione, può ed è anzi sua missione fare che gli altri agiscano.

Madama Staël, diceva allo Czar Alessandro: *Sire, il vostro carattere vale una Costituzione*, e lo Czar con molto buon senso le rispondeva: *io non sono che un fortunato accidente per i miei popoli*. Il regime costituzionale tende appunto a fare che questi accidenti non siano casi fortuiti, ma regola generale, od almeno tende a far sì che tali buoni accidenti non siano resi necessarii; la demenza di Carlo VI in Francia pose il colmo alle calamità di questo paese non retto a forma costituzionale, la demenza di Giorgio III in Inghilterra o, come ossequiosamente la chiamano gli Inglesi, la sua *preoccupazione* fu appena notata.

Grozio invece dice: « se colui che comanda è buono, i sudditi sono felici, se è cattivo quelli che gli sono soggetti sono infelici anche nella repubblica più libera ». Secondo lui dunque molta importanza hanno i fortunati accidenti, mentre, se dall'un lato è certo che in un governo assoluto tutto dipende dalle buone qualità morali ed intellettuali del sovrano, è certo puranco d'altro canto che nel governo libero il Re non può far male: *the King can do no wrong*, essendo le varie istituzioni fra loro siffattamente connesse che sia impossibile all'una di loro di superare i prestabiliti confini o almeno subito ne sia pronto il rimedio. Il Grozio non aveva torto di esporre tale idea, perchè egli non si preoccupava troppo di Diritto costituzionale, prendeva le dottrine quali erano esposte od applicate, e perchè il governo rappresentativo, per cui

non solo si fa il bene, ma è impossibile fare il male, non era ancora esistente, fuorchè in Inghilterra ed in modo imperfetto; laonde il Grozio non poteva riferirsi ad una costituzione di governo che egli nè conosceva nè presentiva.

Ora alcuni fatti vengano a confermare il nostro asserto che il Re è una istituzione.

Un pubblicista inglese dei tempi della regina Elisabetta attesta di aver veduto al tempo del *Re* attuale un processo aperto contro i giurati: la persona più non esiste, l'istituzione non conosce sesso. Isabella di Castiglia è chiamata *Rex:* i Magnati Ungheresi all'apparire di Maria Teresa esclamarono il famoso: *moriamur pro rege nostro Maria Theresia.*

Ed ecco due esempi più recenti e più curiosi. Quando nel 1642 il partito presbiteriano raccolse un esercito contro Carlo I, lo raccolse in nome del Re, e Villemain dice che ciò fu più per abitudine che per derisione: no, i presbiteriani ciò fecero seriamente servendosi del nome del Re contro il Re stesso: del resto non è questo un fatto isolato, le *Confederazioni* della Polonia, le *Hermandades* spagnuole, la *Lega del Bene pubblico* e la *Gran Lega Francese* presero le armi contro il Re in nome del Re: Carlo II, spaventato dall'esempio del padre, propose un bill il cui tenore era che non si potessero impugnare le armi con l'autorità del Re contro la sua persona, ma questo bill non passò alla Camera Alta che colla maggioranza di due voti e non fu neppure discusso dalla Camera dei Comuni. L'altro esempio non è meno notabile. Allorchè Giorgio III fu interdetto e la reggenza

affidata al Principe di Galles, il bill passato nelle due Camere dovette esser sanzionato dal Re: il Re sanzionò la sua interdizione, cioè la sua incapacità a sanzionare.

Fatti questi che dimostrano chiaramente come sia solo la istituzione che si riguarda e non la persona, talchè si riesce al punto da invocare contro la persona la istituzione stessa e da spaventarsi tutto un popolo per la caduta nel Tamigi del sigillo regio e fare feste, quasi fossesi ritrovato il Re, quando un pescatore trovò il sigillo smarrito. Ben dice dunque il Carutti nei *Principii del Governo libero:* « il magistrato esecutivo, giusta la intenzione dei costituzionali, non è un'individualità, è una istituzione ».

## § 2.

Conseguentemente il Re non può e non deve ingerirsi direttamente nella amministrazione, imperocchè uno dei precipui caratteri degli atti di questa natura si è l'*individualità*, come dimostrano tutti i Trattati di Diritto Amministrativo: i Ministri adempiono a tale ufficio.

L'occhio del popolo si limita interamente al mondo ufficiale, a quel mondo in cui il regime costituzionale ha stabilito le sue finzioni, dove si muovono le ruote del governo, dove il governo si manifesta con atti; ma l'azione ha una causa, qualche cosa la precede: nel fondo della scena, dietro quella tela che la legge costituzionale

non solleva, havvi il Consiglio, lavoro preparatorio di cui cadono sotto i nostri sensi i risultamenti soltanto. Là risiede il Re non già come capo inerte unicamente destinato a riempiere un vuoto, ma come intelligenza, e certamente con un'intelligenza si intende trattare allorchè gli si affida la cura di scegliere i suoi ministri, di valutarli giusta il voto della maggioranza e di valutare questa stessa maggioranza giusta l'opinione pubblica: è tanto vero che nel Re si vuole un'intelligenza che, quando sia minore, gli si dà un reggente.

Napoleone III certo non la pretendeva ad essere Imperatore costituzionale, egli aveva le viste più alte, voleva imitare il suo avo senza averne il genio, aspirava al ritorno delle vicende del principio del secolo senza calcolare che la metà di un secolo XIX deve pur valere qualchecosa: egli quindi aveva dei ministri, assisteva alle loro adunanze e le presiedeva, ma giammai o quasi mai prendeva parte alla discussione; mentre che M. M. Odilon-Barrot, Passy, Tocqueville, Dufaure e Faucher parlavano: « il construisait avec une attention profonde (così diceva uno di questi ministri) des cocottes en papier ou dessinait des bonshommes sur les dossiers ». Ben diversamente si regola il Re costituzionale, il quale appunto perchè intelligenza, deve discutere, domandare schiarimenti, esporre la propria opinione e dal conflitto dei pareri modificare il proprio avviso od ottenere modificati quelli dei ministri.

In Inghilterra però quando si dice il Re in Consiglio *King in Council*, non si intende il Re in Consiglio dei Ministri, ma il Re in Consiglio privato *Her Majesty's*

*most honorable privy council*: questo Consiglio, dapprima puramente consultivo, composto delle persone affezionate al Re, dopo essere stata dichiarata illegale la pratica di gabinetto *(the standing pratice of cabinets)* nell'11-12° anno del regno di Guglielmo III, dietro la morte della regina Anna riacquistò potere per l'accordo dei duchi di Somerset ed Argyle, membri di esso, col duca di Shrewsbury, uno dei ministri di gabinetto, e in fine per la formazione e consolidazione del gabinetto, di cui Macaulay desiderava l'esistenza, Delolme, Hallam Blakstone e Bowyer desideravano la mancanza, perdette definitivamente ogni influenza esteriore, solo rimanendo a violentare anticostituzionalmente l'opinione del Re.

Con assai acuto confronto il Romagnosi raffigura il Re costituzionale in Archimede assiso tranquillamente sulla riva del mare e traendo senza pena un grande naviglio galleggiante: « questi, così egli dice, mi rappresenta un abile monarca che dal suo gabinetto governa i suoi vasti Stati e che, sembrando immobile, fa muovere tutte le cose ».

Nè ciò contraddice colla suesposta proposizione, che il Re è un'istituzione; è vero che il Re è un'astrazione, ma non è vero che per ciò egli perda la sua personalità; quando si accordasse a taluno il potere di rappresentare un'istituzione storica, ma togliendo a lui come individuo ogni potere, vi avrebbe sempre il pericolo che egli volesse tramutar tutta l'astrazione in realtà: quanto v'ha in lui di realtà serve a tenere lui pure stretto a quel regime che consacra l'utilità dell'astrazione.

Non ammetto dunque quanto dice l'Hello nel *Du régime constitutionnel* « le monarque n'est plus un homme, mais une chose, une abstraction »: il Re rappresenta una istituzione, ma non cessa d'essere persona; ed è per tale esagerazione che toglie al Re la personalità individuale, la quale, pure compete ad ogni umano essere, che l'Hello viene a conseguenze certamente inammessibili, quali noi vedremo. Con tale premessa, conseguenza razionale ed inevitabile sarebbe che colui, che uccide un Re violatore della costituzione, non commette reato: se vuolsi, quel tale farà anche bene liberando la società da un tiranno, e dietro una saggia politica una buona amnistia proclamata legislativamente lo prosciogliera da ogni pena, ma il reato pur tuttavia esiste e, l'amnistia, quantunque ne decreti l'oblio, non toglie che gli estremi del reato siano esistiti: eppure secondo il presupposto dell'Hello non dovrebbe esservi reato, non contro la persona perchè persona non esiste, non contro l'istituzione perchè questa non merita rispetto ed anzi cessò di esistere avendo ecceduto i suoi confini; mentre è da tutti riconosciuto che il Re costituzionale quand'anche deposto, come vedremo potere in alcuni casi aver luogo, cade ma cade inviolabile, e così avvenne a Carlo X in Francia.

Ben dice il Cousin nell'*Introduzione ai Discorsi Politici*: « le Roi constitutionnel n'a guère besoin que d'un jugement solide capable de reconnaître l'état vrai du pays et de l'opinion publique pour s'y accommoder: il faut sans doute influer sur le gouvernement, mais avec discrétion et en quelque mode dans l'ombre, satisfait d'être utile et nécessaire sans paraître dominant ».

Il Re non ha azione, ha influenza: i ministri non intervengono nel Consiglio per obbedire e fare da marionette presentando quanto il Re vuole: debbono manifestare il loro avviso e sono essi responsabili in quanto che, ove non avessero voluto sobbarcarsi a questo pericolo, avevano il mezzo semplicissimo di ritirarsi. Il Re costituzionale non fa certo quanto narra Victor Ugo di Napoléon-le-petit, ch'egli aveva alla tavola del suo gabinetto all'Eliseo un tiratoio sovente semiaperto; egli ne trae una carta e la legge a un ministro, è un decreto; il ministro aderisce o resiste, se resiste Bonaparte getta la carta nel cassetto, chiude questo, ne prende la chiave e se ne va senza dire una parola: al domani il decreto compare nel *Moniteur*, talora colla firma del ministro. Invece il Re costituzionale o congeda il ministro o non emette il decreto.

È curioso vedere come per l'art. 5° della costituzione francese del 14 gennaio 1852 l'imperatore fosse dichiarato responsabile, ma non essendo tale responsabilità determinata da alcuna legge, risulta che non esiste nè giurisdizione competente a giudicarla nè pena ad applicare: e più curioso ancora si è come, non solo l'imperatore, ma anche i ministri fossero responsabili, talchè là ove il comando era di fatto dispotico, in diritto era limitatissimo da una doppia serie di responsabilità.

Qui certo non avveniva quanto diceva un celebre pubblicista che la responsabilità ministeriale difende il Principe dal Ministro che non può riversare su quello la colpa dell'atto, il Ministro dal Principe e la nazione da ogni maniera d'abuso, il che corrisponde alle idee del Thiers

che egli dietro la responsabilità ministeriale si sentiva il coraggio di dire al Re le verità nude e crude che non avrebbe altrimenti ardito esporre alla Maestà di lui.

Ed è appunto perchè i ministri hanno il dovere di ritirarsi piuttostochè obbedire a quegli ordini del Re che credano contrarii a giustizia, che avvenne il caso di Lord Mably giustamente punito di non aver conosciuto tale suo obbligo. Il Cavour diceva: « un ministro di governo assoluto ordina, un ministro costituzionale pensa per essere obbedito a persuadere » e prima di persuadere gli altri deve quindi essere egli convinto della bontà delle proposizioni che propugna non potendosi certo persuadere agli altri ciò di cui non siamo persuasi noi stessi.

L'espressione dunque: *il Re regna e non governa,* è completamente inesatta perchè essa si riferisce soltanto al Re fuori del Consiglio, essendo invece giusto quanto dice il Balbo: non è nube, è realtà la potenza del principato nel governo rappresentativo ».

Molto migliore è la espressione presentata dal Laferrière *il Re regna e non amministra,* perchè egli non può prender parte attiva all'amministrazione della cosa pubblica: forse ha anche un piccolo lato debole questa frase perchè nel Consiglio il Re esercita quella che il Garelli chiama giustamente *alta amministrazione,* la direzione nell'amministrazione.

Il Melegari sostiene la massima: il Re regna e non governa perchè dice che dessa allontana dal pericolo del governo personale; ma oltrechè è difficile pensare che

un Re si lasci trattenere da un'espressione, è poi certo che, ove pur si ammettesse che il Re governi, non si ammetterebbe perciò il governo personale come si ritiene che ciascun ministro governi, quantunque molti e molti atti non si possano da lui compiere sensa il consenso degli altri ministri radunati in Consiglio. Certo il Melegari è a ciò portato dal senso vastissimo da lui accordato alla parola regnare: riconoscere ove sia la vera espressione del paese e quali le sue vere tendenze per sapere quindi quali siano gli uomini cui possa affidarne il governo; con tuttociò l'espressione non cessa di essere inesatta perchè il Re ha altre funzioni che qui non si comprendono.

Se mi fosse lecito adoperare un' espressione evocata dal Diritto Civile, direi invece che il Re *non ha il possesso, ma la nuda proprietà;* non avendo più il possesso non può far nulla, ma avendo la proprietà può pretendere che gli altri non agiscano senza il suo consenso.

## § 3.

Questo è l'ordine generale delle idee che debbono essere state poste a base delle prescrizioni dello Statuto. Però, non ricercando per ora, se tutto debba e possa essere riconosciuto esatto in questa teoria generale, trovo che v' ha con essa contraddizione là ove all' art. 5° si ammette che il Re comanda tutte le forze di terra e di mare, dichiara la guerra, fa i trattati di pace, d'alleanza

e di commercio. In questi casi il Re non è più istituzione quale deve essere, si presenta al pubblico come uomo perchè una astrazione non può guidare eserciti, nè conchiudere trattati: conseguentemente per tali azioni dovrebbe cessare quella sua irresponsabilità che tra poco vedremo, e l'atto di abdicazione che fece Napoleone III dopo Sédan, solo perchè egli non aveva un regime costituzionale ma unicamente un impero basato sulla potenza militare, cessata la quale era necessità cessasse lo Impero, dovrebbe essere la norma generale: un Re battuto in guerra dovrebbe tosto abdicare con quanto grave danno del paese è facile immaginare, il quale alla sconfitta militare aggiungerebbe la discordia civile.

Non il Re dovrebbe avere la somma delle cose militari, ma essere anche qui egli il supremo in idea, il ministro il suo rappresentante nei fatti. Si oppone che la presenza del Re incita i soldati a miracoli d'eroismo e li fa sfidare impavidi i pericoli della pugna; ma, se questo pur fosse e la presenza d' un ministro a tanto pur non valesse, i funesti effetti che ne derivano sono altrettanto gravi quanto grande tale supposto beneficio: il pericolo di soverchio amore del Re per la guerra abbandonando i pacifici suoi doveri, pericolo accresciuto dal diritto aggiuntogli di dichiarar egli la guerra, il pericolo di soverchio amore dell'esercito per la sua persona e quindi facile dispotismo militare sono tali pericoli da neutralizzare il piccolo danno della mancanza del Re alla battaglia, tanto più ai tempi nostri in cui è cànone militare che val più una buona mossa del generale che un esercito di eroi. Nella Inghilterra v'ha infatti un co-

mandante in capo che non è il monarca anche quando è maschio.

E qui siami lecito di fare una disgressione per spiegare la parola che ho già più volte adoperata: monarca; so che questa espressione non è molto esatta perchè, secondo me, non può applicarsi se non alla monarchia assoluta implicando essa il comando di un solo, mentre il monarca costituzionale impera in unione agli altri due corpi; ma quando mi è impossibile l'adoperare la parola Re, come nell'ultimo caso, preferisco il vocabolo monarca a sovrano perchè quello non può dar luogo ad equivoci, mentre questo ne può produrre uno gravissimo. Sovrano non è nessun potere isolato, ma tutti insieme uniti, neppure il popolo può dirsi sovrano, perchè la sovranità del popolo, oltre all'inconveniente di non ammettere che una democrazia diretta, quale era la opinione del Condorcet nel 1793 e del Lamartine nel 1848, porta seco l'alto pericolo di un potere assoluto; e Napoleone I sosteneva appunto la sovranità popolare per avere nelle mani un potere dispotico, giacchè ben dimostra il De-Barant nelle *Questions constitutionnelles,* che con tal teoria il potere esecutivo non può essere controllato perchè rappresenterebbe direttamente il popolo: « pour qu'il y ait liberté et garantie des droits de tous aucune autorité doit être absolue, la souveraineté ne doit appartenir à nul des pouvoirs publics, il faut qu'elle soit divisée et repartie entre les diverses portions de l'État ». Quindi ben a ragione il Sismondi combatte la *sovranità popolare* ammettendo la *nazionale,* quindi a ragione gli Inglesi attribuiscono la sovranità al Par-

lamento al quale il Re è, come diceva Enrico VIII, unito come il capo alle membra in un sol corpo politico, e la costituzione belga dice che: « tous les pouvoirs émanent de la nation »; quindi infine esattamente dichiarano parecchie costituzioni svizzere che la sovranità risiede nell'assieme della nazione ed è esercitata dal Gran Consiglio.

Chiudendo la digressione che, come vedesi, si è naturalmente trasformata da questione di pura forma in questione di sostanza, e ritornando all' argomento che qui ci preocupa della prerogativa data al Re di comandare l'esercito, ricordo come lo storico Agathias narri che presso i Franchi, quando v'era discordia fra due o più principi, dall'una dall'altra parte si armava l'esercito non per combattere, ma per costringere questi principi a terminare le loro querele all' amichevole e in caso diverso per assistere al loro duello; qui era naturale lo intervento dei principi perchè era richiesto il loro individuale combattimento, non ai giorni nostri in cui essi non hanno tale missione e non potrebbero certe volte che porre ostacolo alla retta conduzione dell'esercito opponendosi alle buone misure del vero condottiere. Il Re dunque non deve avere il comando effettivo dell'esercito, e infatti, dopo la vittoria di Giorgio II a Dettingue, nessun Re di Inghilterra ha più condotto armata in campagna e il Fischel dice: « Questo comando personale si accorderebbe male colla pratica parlamentare di questi giorni ». Nella stessa guisa dimostrerò nella Sezione seguente come debba non al Re esclusivamente spettare il diritto di dichiarar la guerra e di fare i trattati.

## § 4.

Dalla teoria sopra abbozzata intorno alle facoltà esecutive del Re sorge per prima e necessaria conseguenza la irresponsabilità a lui accordata, perchè, siccome fuori del Consiglio nulla può il Re senza la firma del Ministro, chiaramente è dimostrato che il Ministro rappresenta qui l' intelligenza dell' istituzione, la istituzione umanizzata rispetto al pubblico; e poichè non è possibile colpire la istituzione, così il Re dev'essere irresponsabile, non fosse altro che per la ragione addotta dal Balbo, che un magistrato responsabile è per sua natura amovibile. In conclusione ciò avviene perchè il Re è una persona nel Consiglio, fuori di esso non è che un'istituzione.

Alla irresponsabilità materiale del Re (dico materiale perchè i cittadini potranno pur sempre dire, ad esempio, che il Re non ha agito costituzionalmente chiamando al Ministero il Deputato X, ovvero il Senatore Y che non rappresentano l'opinione della maggioranza, e quindi la responsabilità morale in lui permane), tien dietro la sua infallibilità perchè, nulla potendo fare al cospetto del mondo esteriore, non può far male *can do no wrong*, colla differenza dai *rois fainéants* che questi non potevano far male, ma non facevano neppure il bene, mentre il Re costituzionale può fare il bene e non può fare il male nell'ordine esterno, quantunque possa far male nell'interno del Consiglio.

A questi attributi il Re aggiunge quello di inviolabile e sacro, perchè, essendo egli necessario allo Stato affinchè il corpo legislativo non diventi tirannico, ove fosse accusato e giudicato non vi sarebbe più libertà.

È però poco adatta la formola dell'art. 4° del nostro Statuto : la persona del Re è sacra ed inviolabile. Il Re, perchè istituzione, dev'essere inviolabile; il Re, perchè uomo, non ha alcuno di tali diritti, ove facesse male dovrebbe essere punito; or, non potendosi separare la idea dal fatto insieme connesso, è giusta la inviolabilità, ma concessa in considerazione della qualità non della persona; sarebbe quindi assai più giusto stabilire: il Re è sacro ed inviolabile. Senza ciò non si comprende perchè i Deputati e Senatori possano essere imprigionati purchè si ottenga il consenso della Camera di cui fanno parte; se si riguarda all'istituzione, essi fanno parte di un'istituzione che dev'essere inviolabile tanto quanto l'istituzione regia; essi sono invece catturabili perchè in loro si può separare la persona dalla istituzione e il consenso della Assemblea è richiesto perchè sia questa stessa a conoscere, se la sua inviolabilità sia lesa nella persona dei suoi membri; ed è appunto perchè in altro caso speciale non è più possibile distinguere e separare nei Deputati la loro personalità dall'istituzione, che si concede loro una specie di inviolabilità col renderli inamovibili dall'impiego pendente la durata della carica parlamentare onde impedire al Ministro di vendicarsi sulla persona per quanto l'istituzione abbia stabilito contro di lui.

La istituzione è dunque quella che salva la persona del Re dalla pena per i reati comuni. Ed è chiaro che

ai soli delitti ordinari possono riferirsi la inviolabilità e la sacertà perchè, quanto ai delitti politici, se v'ha vero crimine e non solo incapacità o colpa, non v'è più istituzione che tenga; la istituzione era concepita in dati termini e con certe premesse: violàte queste, la istituzione, cui avevamo accordato tale prerogativa, cessa, e, cessando l'istituzione, il Re diventa persona e quindi violabile, così quando il Re tradisca la patria dandola in mano allo straniero o cambiando violentemente la costituzione del paese. Nè ciò contraddice a quanto dicemmo più sopra che il Re costituzionale cade inviolabile; sì, esso cade inviolabile, ma non è appena caduto che, cessando d'essere istituzione, diventa violabile.

A queste idee contraddicevano i giureconsulti inglesi quando dicevano che il caso di delitti ordinarii commessi dal Re va trattato come il parricidio dalle leggi di Solone, neppure supporne possibile la esistenza; io invece suppongo possibile questa evenienza, tantochè nel Diritto Internazionale si contempla il caso di delitti commessi da sovrani in territorio estero, ed anzi ritengo che lo Statuto stesso vi si sia voluto riferire, chè altrimenti non avrebbe posto un articolo speciale per stabilirne l'immunità avendone già dichiarata la irresponsabiltà.

La inviolabilità stessa però, come dissi, non salva completamente il Re, essa vale a che il Re non sia punito, non a che esso continui l'alto ufficio, già diceva fin dal 1688 il vescovo Bilson: « È proibito di agire contro la volontà del Re tanto che egli agisce conforme alla legge, non, se agisce contro la legge »; e già prima S. Tommaso nella *Politica*, diceva: « colpa mortale sarebbe la

sedizione contro la giustizia e l' utilità comune, ma tal nome non merita il resistere e combattere per pubblico bene: un governo tirannicò che si propone il personale contentamento del Principe anzichè la comune felicità dei popoli, cessa d' essere legittimo e l'abbatterlo non è più sedizione, e, se il tiranno eccede ogni misura, può essere deposto ed anche giudicarsi da un potere regolarmente costituito ». Il principio della irresponsabilità, che San Tommaso non poteva dai suoi tempi divinare, fa che la ultima parte, cioè il giudizio, non sia da ammettersi; ma tutto il resto del periodo concorda perfettamente con quanto la più moderna teoria può escogitare. Il Blakstone ed il Delolme infatti dicono ammissibile la resistenza quando il Re si getta fuori della costituzione: « la resistenza alla persona del Principe può giustificarsi allorquando l' esistenza dello Stato è compromessa e la voce pubblica proclama la necessità d'un simile avvenimento », in tal modo si esprime il Blakstone pur così favorevole alle regie prerogative.

Nell'art. 2° della Costituzione francese del 1791, nell'atto di decadenza del 1814, nella dichiarazione del 1830 vi è prova del diritto di resistenza: e il Dupin nella sua relazione diceva che il proclamare la vacanza del trono era una necessità che però non bastava constatare nel fatto, bisognava proclamare come diritto. Del resto non è duopo, perchè esista, che tale diritto sia inserto nella Carta: « le droit de révolution ne s'écrit pas », diceva il Thiers alla Camera nel 1835. « Tra un potere che non è più istituzione, ma uomo, dice il Pessina nel prelodato manuale, ed un popolo che dalla sua coscienza vuol deri-

vare il domma politico, interviene riparatrice e dialettica la rivoluzione... l'uomo deve cercare il bene con quanti mezzi civili sa indicare la pazienza longanime a lui pazientissimo, e, se non bastano, egli non può ricusare altri mezzi che ve lo conducono, può volerlo per forza ».

È vero che dicemmo che il Re non può far male e quindi non dovrebbe poter avvenire il caso della sua deposizione, ma l'espressione *the king can do no wrong*, significa, secondochè eccellentemente dice il Fischel nel *La Costituzione d' Inghilterra,* non già che il Re sia talmente santo che non possa assolutamente far male, ma solo che la legge l'ha posto in condizione da non poter far male; e, esprimendomi colle parole di un profondo conoscitore dell'antico diritto Toulmin Smith nei *Ricordi Parlamentari*, essa è una circonlocuzione cortese per dire: è impedito al Re di far male. Non è quindi ammissibile quell'altro epiteto che gli inglesi dànno al Re di *perfetto*, epiteto che indica non solo la impossibilità del male, ma anche la eccellenza nel bene.

Quando però questo freno della legge non sia sufficiente, quando cioè violando la costituzione il Re si ponga in condizione che questa non può impedirgli di far male, allora sottentra quello che il dotto prof. Brusa chiama *diritto rivoluzionario*, imperocchè come ben dice il Blakstone nei *Commentaires on the law of England,* tale formola non significa solo che non si può imputare al Re ciò che fa di biasimevole nel maneggio degli affari pubblici, ma altresì che la prerogativa della Corona non si estende sino a cagionare un danno o commettere una ingiustizia. A ciò egli aggiunge: « se adunque in avve-

nire un principe pensasse di tentare la caduta della costituzione per la violazione del patto originario che unisce il Re al popolo, di portar danno alle leggi fondamentali del Regno e di abbandonare questo, noi potremmo considerare questa unione di circostanze come abdicazione e il trono diverrebbe vacante ». Io però non credo in tal caso il Re decaduto per supposta abdicazione, ma per necessità giuridica; gli effetti sembreranno gli stessi, ma la causa è diversa; nè questa diversità di causa è priva di ogni momento imperocchè, se si considera come abdicazione, il Re potrebbe designare un successore o almeno dovrebbesi stare alla presunta di lui volontà e quindi perpetuare la Corona nella sua famiglia, mentre considerandolo decaduto per fatto politico, che non può dirsi delitto perchè egli è sacro, ma che diremo solo fatto dannoso al paese, la scelta del nuovo Re rimane libera alla Nazione od a chi la rappresenta; così come stabiliva all'art. 68 la Costituzione francese del 20 dicembre 1848, quantunque repubblicana: « par ce seul fait le président est déchu de ses fonctions, les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance, le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée nationale ».

Anche in ciò ci sono maestri gli Inglesi; essi riguardano il diritto di resistenza all'uso non giustificato del potere come un principio di diritto fondamentale; persino nella Magna Charta, se ne ha la sanzione: il Re ivi dice: i conservatori del paese (i 25 baroni) con tutti i Comuni del paese potranno espropriarci per tutti i mezzi in loro potere di qualunque modo sinchè si terranno soddisfatti, sotto riserva dell'inviolabilità della nostra persona, della

nostra Regina e dei nostri figli; e questa riserva indica che vi era anche il diritto di deporlo appunto perchè questo non intaccava la inviolabilità. Ed inoltre gli Inglesi sempre ci diedero esempio di considerare tale deposizione come abbattimento non come abdicazione, e quindi cambiarono più volte la dinastia.

Ben dice dunque il Cousin: « la nation peut déléguer sa souveraineté même à toujours et se donner des rois héréditaires comme des juges inamovibles; mais cela même elle fait pour soi: elle y met certaines conditions dont elle reste juge et des limites que la souveraineté déléguée ne peut franchir ».

## Sezione 2ª

Passiamo alle funzioni legislative esercite dal Re.

Nelle monarchie continentali era aforisma antico: *a Deo rex a rege lex;* in Inghilterra invece anche nei tempi vetusti il Re era sottoposto alla legge. Bracton diceva: bisogna che il Re sia sottomesso alla legge poichè è la legge che fa il Re; e, per esprimermi colle parole usate negli annali di quei tempi (XIX anno del regno di Enrico VI) « la ley est le plus beau inhéritance que le roy ad et si la ley ne fuit nul roy et nulle inhéritance sera » le quali parole, tolte dall'antico normanno di cui rimangono traccie in Inghilterra nelle formole che il Re usa nell'accordare o rifiutare la sanzione alle leggi, corrispondono a quelle introdottesi più tardi nel continente:

*lex facit regem, Rex non potest nisi quod jure potest.* È ancora però vero che il Re fa la legge in qualche parte, come dimostra l'art. 3° dello Statuto, il quale dice che il potere legislativo è esercitato collettivamente dal Re e dalle due Camere.

## § 1.

Il più importante modo di esplicarsi della potestà legislativa del Re si manifesta colla iniziativa e colla sanzione.

L'iniziativa è dall'art. 10 conferta al Re ed alle due Camere; ma il potere d'iniziativa del Re è molto più forte che non nelle Camere, perchè essendo egli solo e pochi i ministri il pensiero si traduce presto in progetto, mentre le Camere, corpi collettivi, debbono passare per la presentazione, discussione, deliberazione e votazione prima di esercitare effettivamente l'iniziativa: e di più il Governo ha in mano sua tutti i dati per fare un buon progetto, dati che mancano ai singoli deputati e senatori. È quindi giusto quanto dice il De Barant nell'opera citata: « l'expérience nous a enseigné que lors même que l'initiative est donnée concurremment aux corps délibérants, en fait et dans l'habitude c'est le pouvoir exécutif, qui l'exerce, tandis que les pouvoirs collectifs agissent plutôt par la voie du refus: le droit d'initiative leur est essentiel, sans cela leur attribution serait incomplète et leur action pourrait être enchainée; mais il faut reconnaître que les assemblées procèdent plutôt par amendement ou veto ».

La iniziativa è un atto che il Re deve esercitare col concorso dei ministri: sono anzi i ministri quelli che la debbono esercitare perocchè essi sono la intelligenza esteriore.

La sanzione invece dev'essere un atto puro del Re che egli può fare indipendentemente dal voto dei ministri, non essendo la sanzione se non il suggello regio, la firma dell'istituzione, la quale, rappresentante di tutti gli interessi del Paese, dice: riconosco che questa legge non pregiudica i diritti della nazione. Se il ministro non vorrà eseguire tale legge sanzionata dal Re, padronissimo, si ritiri; niuno mai intese di conferire ai ministri un potere legislativo e non dev'essere la loro firma richiesta per la esistenza della legge; la legge esiste, solo manca della promulgazione quando non sia firmata dal ministro: la promulgazione è un atto esecutivo ed è perciò richiesto il ministro, la sanzione è atto legislativo e quindi spetta puramente al Re.

Per i decreti invece che sono atti semplicemente esecutivi è a giusto motivo richiesta la firma del ministro, perchè qui la responsabilità di lui è in giuoco, mentre nella sanzione della legge il ministro non può temere responsabilità non potendo mai essere responsale per la approvazione data ad una legge già costituzionalmente approvata dalle Camere.

E stabiliendo che la sanzione sia atto puramente del Re, tolgo la possibilità che il ministero sia tenuto per il ritardo frapposto a questa sanzione, perchè dessa deve dipendere solo dal Re e può essere data anche dopo la

chiusura della sessione parlamentare non dovendosi pigliar alla lettera la parola *collettivamente* che sembra ad alcuni voler indicare la contemporaneità; quando tutti i poteri concorsero a votare la legge v'ha la collettività richiesta dallo Statuto senza badare ad interruzione di tempo.

Io ammetto completamente quanto dice il Casanova nel *Trattato di Diritto Costituzionale:* « doversi agli atti della prerogativa reale applicare una distinzione, spesso impiegata dai giureconsulti in materia civile, fra gli atti che sono di essenza e quelli che sono di natura della monarchia costituzionale: il Re esercita direttamente i primi in forza della sua prerogativa, i secondi, se pure possono essere da lui esercitati, non lo sono e non possono esserlo che pel mezzo imprescindibile obbligatorio dei ministri ». Per i primi non è possibile responsabilità ministeriale, per i secondi è necessaria. Or la sanzione è di essenza del Re, perchè la monarchia costituzionale essendo il contemperamento delle tre forme, alla monarchia pure deve spettare il concorso all'opera legislativa, e questa le si dà abbastanza diminuita, accordandogliela per ultimo e senza diritto di modificazione.

L'ordine generale prestabilito a questo lavoro mi impedisce di diffondermi a parlare della responsabilità ministeriale, la quale d'altronde darebbe da sè sola tema a vastissimo studio; solo piacemi accennare il fondamento di essa quale è ottimamente espresso dal Pessina: « i caratteri fondamentali del potere esecutivo sono la libertà

e la sindacabilità, dei quali l'uno non può stare senza l'altro, conciossiachè la libertà dello operare scompagnata dalla censurabilità della azione si tramuta in potere arbitrario ed assoluto e la censurabilità della azione non potrebbe non aver luogo rispetto ad una forza, se questa non ne sia stata la libera cagione ». E certamente questa responsabilità varrà non solo per gli atti, ma anche per le ommessioni perchè non eseguir le leggi, lasciare che una sollevazione si organizzi e si estenda, abbandonar senza difesa una frontiera minacciata, sono senza dubbio di grave colpa.

Riguardo al modo però di condurre il giudizio non concordo col Pessina, il quale vorrebbe che, spogliato della qualità di ministro per atto del Senato, fossero poi competenti a giudicarne i tribunali ordinarii; io invece ritengo necessario un atto del Senato che lo spogli sì della sua qualità di ministro, ma che nello stesso tempo lo giudichi completamente. I tribunali ordinarii lo giudicheranno solo per i reati ordinarii che avesse per avventura commesso; per i reati politici (e tali diventano per lui molti reati ordinarii solo perchè commessi in determinata cerchia d'affari) giudicherà il Senato direttamente, perchè un reato leggiero agli occhi dell'autorità giudiziaria può essere grave crimine al confronto dello interesse dello Stato e il Senato deve quindi gravemente punirlo, mentre altra volta reati gravissimi sono considerati poca cosa per non perturbare l'ordine pubblico già estremamente agitato; così avvenne in Francia, quando poco tempo fa la Camera decise di contentarsi di infliggere un voto di biasimo contro il ministero

Broglie-Fourtou, il quale, ove fosse stato deferito al tribunale ordinario, sarebbe forse stato severamente punito, il che tutto dipende dall'obbligo inerente all'autorità giudiziaria di tener conto della pura giustizia e non delle convenienze momentanee.

Da ciò scorgesi pure come io, ammettendo la distinzione, che si faceva in Francia nel 1815 tra responsabilità *generale* e responsabilità *giuridica*, quella conducente alla dimissione dei ministri, questa alla loro sottoposizione ad accusa, non creda necessaria una legge per questa risponsabilità giuridica dovendo essa regolarsi non a principii assoluti ma a variabili contingenze.

Ma già troppo mi estesi su questo argomento, il quale chi volesse trovare bene e diffusamente trattato non avrebbe che a leggere le due classiche opere sulla responsabilità ministeriale del Bonasi e del Kerchove, i quali hanno idee molto fra loro diverse, ma pur sempre ben sostenute. Torniamo a bomba.

L'iniziativa dunque accordata dallo Statuto ritengo piuttosto riferirsi ai ministri, la sanzione al Re; chè altrimenti sarebbe davvero ciò, che gli abolizionisti della sanzione regia oppongono, che colla sanzione si dànno al Re due voti.

Invece trovo molto ingegnosa l'osservazione che il Casanova ripete dal Constant, che lo Statuto dà al Re il diritto di proporre le leggi non i progetti di legge, onde il Re ha il diritto di manifestare il suo avviso di fare la tal legge, ma il modo di compilarla spetta ai ministri.

Benchè trovi molto ingegnosa questa spiegazione, con

mio rincrescimento non posso in essa convenire, perocchè l'art. 10 dello Statuto dice: la proposizione delle leggi apparterrà al Re ed alle due Camere; ora queste è certo che non solo possono proporre le leggi ma anche i progetti di legge, onde, essendo identica la espressione letterale, dev'essere pure identico il concetto racchiusovi. Io credo poter venire alla stessa conclusione del Casanova, dover la iniziativa spettare ai ministri, deducendo sempre da quanto sopra esposi: il Re nel mondo esteriore non deve comparire altro che col discorso d'apertura della sessione, il quale ancora, sapendosi esser fattura del ministero, non viene neppure a lui imputato; or colla iniziativa egli si farebbe scorgere appunto in tale esteriorità: dunque dev'esservi una persona che lo rappprésenti in tal atto, il ministro.

La sanzione invece è una cosa che avviene solo nel secreto dell'appartamento del Re, lungi dagli sguardi del pubblico, e ciò quindi egli può fare da sè senza intervento obbligatorio dei ministri. In tal modo il diritto di sanzione può essere efficace, perchè allora è lecito il presumere la possibile eventualità che il Re opponga talvolta alle leggi il suo *veto*, mentre quando fosse egli stesso ad aver proposto una legge non sarebbe logicamente ammissibile ch'ei vi negasse la sanzione.

E se richieggo che la sanzione sia un atto esclusivamente proprio del Re, tanto più poi disapprovo l'opinione di coloro che sostengono non doversi accordare al Re la sanzione, imperocchè io credo necessario che alla legge si

accompagni un atto che certifichi come volere della sovranità la determinazione del potere legislativo.

A questo scopo non corrisponde il veto sospensivo (il quale ammette la possibilità di un potere discordante) accordato al Re dalla costituzione francese del 1791, dalla spagnuola di Cadice del 1812, dalla napoletana del 1820 ed altre molte, fra cui la costituzione che regge gli Stati Uniti d'America, la quale appunto dà al Presidente il solo veto sospensivo. Il veto sospensivo, checchè ne dicano molti, fra cui il Pessina, vale sì a far ponderare meglio le leggi al Corpo legislativo; ma, se, ove alla seconda e terza volta il Re avesse pur tuttavia la facoltà di respingerle assolutamente, sarebbe forse un buon metodo per una più matura deliberazione e delle Camere e del Re, ove invece il Re non possa realmente opporsi, non è che spreco di tempo e inasprimento di animi: stabilite le tre letture ed avrete, pur negando ogni veto al Re, un rimedio eguale e forse più efficace senza ottenere una completa degradazione morale dell'autorità che rappresenta all'interno ed all'estero la sovranità del paese. Nel 1792 in Francia si fece la famigerata legge contro i preti: se il Re avesse avuto il veto assoluto, il popolo avrebbe pensato che il Re vi si opponeva perchè riteneva la legge cattiva ed avrebbe forse avuto pazienza; ma invece, avendo egli solo il veto sospensivo, fu obbligato a rimandare la legge a due anni, onde ben potè il popolo adirarsi dicendo: i preti perturbano lo Stato adesso ed il Re aspetta a reprimerli di qui a due anni.

Nè so comprendere come il Pessina, il quale dice esser necessaria la sanzione perchè pone il sigillo della sovra-

nità che il Re rappresenta, il quale d'altronde non ammette che il Re possa mai negare la sanzione, non comprendo, dico, come ei venga al veto sospensivo: conseguenza naturale sarebbe stata che il Re appena ricevuta una legge dalle Camere, dovesse qual macchina autonoma imprimere il sigillo di Stato, cioè la sua firma. La ragione del resto che egli dà per dimostrare che non si possa negar la sanzione è una ragione molto discutibile: « la sanzione, egli dice, è un debito non un diritto, talchè è responsabile innanzi al Parlamento del non avere sanzionato le sue determinazioni » ora il Re non è certo responsabile perocchè il Pessina stesso ne ammette la irresponsabilità, e come stabilire che il ministro sia responsabile di un atto che egli dice essere il sigillo della sovranità che il Re rappresenta? La sovranità sarà dunque rappresentata non più dal Re ma dal ministro? E come può egli ammettere l'iniziativa nel Re, sostenere che egli possa prorogare e sciogliere la Camera, attributi tutti di alta legislazione, e gli contrasta d'altro lato la parte nella formazione delle leggi dicendo che il *Potere*, quale egli chiama il Corpo esecutivo di rimpetto alla Camera dei deputati che è da lui raffigurata nella *Libertà* e al Senato rappresentante della *Giustizia*, non deve concorrere all'opera di legislazione? Gli vuol togliere il concorso alla formazione delle leggi perchè teme che, se al *Potere* fosse dato d'opporsi allo stabilimento d'una legge, la sua volontà sarebbe in sostanza superiore alla determinazione delle assemblee potendo agevolmente privarla d'efficacia; ma, a che allora egli fa tutta quella discussione, che io pienamente ammetto, sulle funzioni

del Senato? A che volere che un altro corpo vi sia che possa tener in freno il Re quando questi è privo d'ogni potere su cui il Senato possa esercitare la sua moderazione? A che si ridurrebbe la tanto vantata teoria dell'equilibrio dei poteri che ammetter si deve non come eguaglianza di forze, ma come impedimento al trascendere i limiti fissati? Il Principe, essendo rimosso dall'autorità legislativa giudiziaria ed esecutiva, come vuole il Pessina, non avrebbe niuna ragione sufficiente e niuna destinazione nel consorzio civile se non fosse chiamato a rappresentare materialmente quella sovranità giuridica ed ideale, che non può risiedere in nessun individuo ma debbe risultare dall'equilibrio armonico dei contrarii cioè dal componimento di tutte le forze individuali nell'unità del loro scopo sociale.

La sanzione è al Re ed ai capi del governo esecutivo accordata da tutte le costituzioni, alcuna però concede soltanto il veto sospensivo. La iniziativa è consentita al capo dell' ordine esecutivo da buona parte delle costituzioni, anzi in alcuni paesi, quali la Sassonia ed il Perù, è accordata solo ad esso come lo era anche, se non erro, dalla costituzione francese del 1815; sonvi però alcuni altri Stati in cui l' iniziativa è ad esso negata, il Chilì, Venezuela, Saxe-Cobourg-Gotha, Svizzera e Svezia, la costituzione delle due Sicilie del 10 febbraio 1848 e, importantissima, la Inghilterra.

E se l'ammettere l'iniziativa esclusivamente al capo dello Stato è errore gravissimo perchè il lato ottimo del sistema costituzionale è presentato dal mezzo che hanno

le popolazioni di esprimere i loro desiderii e darvi forma di legge, non ritengo invece affatto ingiusto il limitare tale diritto alle assemblee deliberanti e, secondo me, alla sola Camera dei deputati, perocchè i ministri hanno, o col mezzo della presentazione dei progetti come individui o col mezzo dei loro amici modo di produrre il benefizio che l'iniziativa del potere esecutivo conséguita, e d'altra parte si evita l'inconveniente di dover lasciare ai ministri una parte di funzione legislativa di cui essi non potrebbero esser tenuti responsabili perchè tale responsabilità non potrebbe mai ridursi in atto e specificarsi.

Il Laboulaye nelle *Questions constitutionnelles* propone un progetto in cui nega al Presidente l'iniziativa, e lo stesso Melegari pure così strettamente attaccato alle prerogative della Corona, dice: « l'iniziativa non sembra essenziale alla Corona ».

## § 2.

Fra il potere legislativo del Re io colloco puranco il diritto di prorogare le sessioni delle Camere e sciogliere quella dei deputati.

Proroga è una sospensione che il Re ordina delle operazioni parlamentari per fare che certi bollori del momento passino, certe passioni sfogate si ritemprino, certe ambizioni personali svaniscano. Essa può essere di qualunque durata e certo non superiore ad un anno perchè lo stesso articolo 9 vuole che il Re convochi in ogni anno le due Camere, e neppure, io credo, superiore ai

quattro mesi perchè, se in caso di scioglimento la convocazione non può essere protratta oltre i quattro mesi, neppure deve potersi protrarre in caso di proroga. L'articolo 21 della costituzione danese del 28 luglio 1866 proibisce infatti al Re di prorogare il Rigsdag al di là di due mesi; l'articolo 72 della costituzione belga del 7 febbraio 1831 stabiliva il massimo dell'aggiornamento ad un mese; la costituzione prussiana del 31 gennaio 1850 all'articolo 52 anch'essa vi pone il limite di 30 giorni; ed infine la costituzione greca del 28 novembre 1864 diminuisce il termine fino a 24 giorni; e la citata costituzione belga provvede anche al caso in cui con una dissimulata frode si voglia protrarre il termine stabilito e ordina che non si possano aggiornare le Camere una seconda volta (s'intende, secondo me, nella stessa sessione) senza il loro consenso.

La sessione è poi caratteristicamente definita per l'uso pratico: il tempo che decorre da un discorso reale all'altro. Nè saprei se la scienza potrebbe dare alcun'altra definizione che sia esatta: io non conosco alcuna definizione di tale parola veramente scientifica, imperocchè non essendovi nè tempo predeterminato, nè ordine e quantità di lavoro, nè qualità di operazioni prestabilite, non è possibile esattamente indicare che cosa in essa veramente si contenga.

La chiusura e proroga delle sessioni (di entrambe le Camere s' intende, perchè l' una non può riunirsi fuori di tempo della sessione dell'altra, secondo l'articolo 48 dello Statuto) e lo scioglimento della Camera dei deputati, il

quale non può costituzionalmente avvenire se non quando siavi legittima causa a credere che la Camera non corrisponda più allo spirito del Paese, sono uffici da molti annoverati tra le funzioni del *potere moderatore* del Re; ma io ciò non ammetto, perchè il moderare suppone una superiorità nel moderatore mentre legislativamente la Camera dei deputati non è per nulla inferiore al Re. Desse sono invece funzioni legislative, perchè non sono se non un mezzo per cui il Re possa fare a meno di negare la sanzione come quella che arrecherebbe gravi malumori nel paese, fare cioè in modo che la legge non sia votata e quindi non venga portata alla sua sanzione od approvazione.

Fra il potere moderatore del Re si pone pure da tali autori la facoltà a lui concessa di nominare nuovi senatori senza limitazioni di numero e il presidente e vicepresidente del Senato stesso: questa, ove pur fosse una facoltà giustamente a lui accordata, cosa che io non credo, come forse dimostrerò in altro lavoro, non farebbe se non coincidere nelle osservazioni testè fatte, essere anche questo un coefficiente per impedire certe deliberazioni che al Re non piacciano o che gli sembrino dannose al paese o alla volontà di questo disformi. Del resto, deve essere funzione legislativa per eccellenza quella di comporre o modificare la costituzione di un corpo che ha per sua principale e quasi unica funzione, secondo lo Statuto, il fare le leggi.

§ 3.

Un'ultima influenza ha poi il Re sul potere legislativo mediante il diritto di dichiarare la guerra e fare i trattati di pace, d'alleanza e di commercio; imperocchè, quantunque lo Statuto dica che egli deve darne notizia alla Camera tostochè l'interesse dello Stato il permetta, egli avrà pure già avuto campo di tutto stabilire ciò da cui non si possa recedere senza manifesta depressione della dignità dello Stato ed in ispecie del Re contraente: notando ancora che quei soli trattati che importano onere alle finanze o variazione di territorio possono, anche secondo lo stretto diritto, richiamarsi e cassarsi dalla Camera.

Prova evidente e palpabile ci porge l'esempio della storica Inghilterra: la guerra del 1857 colla Prussia fu dichiarata, cominciata e terminata senza che il Parlamento ne fosse ufficialmente informato nè chiamato a dare il consenso ad alcuna delle misure che ella trascinò seco: i ministri si scusarono dicendo che essi non avevano fatto che esercitare la prerogativa della Corona; ma, come la Corona in Inghilterra non ha più alcun diritto all'esercizio d'un governo personale, la sua prerogativa in questo caso non può essere che sinonimo della dittatura di gabinetto.

E a coloro che dicono che il Parlamento ha somma influenza, potendo negare i sussidii, ben risponde il Constant: « L'on oublie en raisonnant ainsi que ce qui paraît le plus décisif dans la théorie est souvent dans la

pratique le plus impossible: lorsqu'un gouvernement a commencé une guerre, lui disputer les moyens de la soutenir ne serait pas le punir seul, mais punir la nation innocente de ces fautes ».

Grave argomento di discussione fu nell'Assemblea costituente di Francia la delegazione del diritto di fare la guerra e la pace: Lameth, da non confondersi con un altro Lameth, anch'esso grande oratore francese, osservò che il diritto in questione era la manifestazione del voto generale della nazione, che il Re non poteva esprimere questo voto, che, se la nazione era chiamata a dare il suo suffragio quando si trattava di imporle un tributo di danaro, a maggior ragione il suo suffragio doveva essere richiesto quando si trattava di imporle un tributo di sangue. Il Mirabeau fu quegli che per conciliazione propose il sistema che oggi ancora vige nella nostra costituzione.

Nè a sostegno di questo sistema si dica che devesi far tutto in segreto, in guisa che nulla ne apparisca allo esterno, imperocchè anzi i trattati e la dichiarazione di guerra sono atti che debbono apparire all'esterno, attesochè senza la formale espressione non hanno alcun valore, come non ha effetto nel diritto privato una sentenza non notificata. D'altronde per lo stesso motivo neppur le imposte dovrebbero esser sottomesse al voto delle Camere, perchè, dietro il preannunzio delle proposte di tributi, i contribuenti si mettono in condizione tale da non avere per molto tempo a pagare la data imposta, di che si ha esempio nella recente legge sull'aumento dei dazii sul caffè e zucchero, la quale per i primi tempi invece di

dare aumento presentò diminuzione di entrata, perchè durante la discussione della legge molti eransene provvisti in una quantità sufficiente per un dato tempo più o meno lungo.

O si intende che il governo possa agire senza responsabilità neppure dei ministri, ed allora si lascia la cosa pubblica senza garanzia negli affari più gravi di uno Stato e si cade nell'assurdissimo contegno di vincolare il governo per un'imposta di poche lire e per l'arresto di pochi giorni nell'atto stesso che lo si autorizza ad esporre migliaia d'uomini e milioni di contanti, cosa pure espressa dal Fischel quando dice: « Mentre che nella parrocchia si commette una pitoccheria per economizzare sei pence, i Comuni trovandosi in presenza di fatti compiuti sono obbligati di votare, senza aver neppure il tempo della riflessione, 10 milioni di sterline per la tale o tale armata ». Se poi volete tali atti soggetti a responsabilità senza premettere una norma per distinguere l'abuso del potere dal non uso e dal semplice fallo, si sottopongono i ministri a giudizii arbitrarii, si rendono inferiori a qualunque infimo cittadino e si getta nella parte più gelosa dell'amministrazione dello Stato una perplessità ed un'incostanza che rovina gli affari, apre la via ad una specie di cabala e dà in mano all'astuto straniero un'arma sicura per incutere lo spavento conforme al suo interesse.

Dico dunque che il Re ha potere legislativo anche in questo senso, perchè, secondo la nostra legislazione imperfettissima in questa parte, egli può vincolare lo Stato in modo che non sia dignità dei corpi legislativi il recedere. È vero ciò che alcuni obiettano che le guerre non

si possono fare senza danari, i quali vanno votati dalle Camere, ma ben dice il Grégoire nel *De la Constitution française de 1814:* « En appelant l'expérience du passé au conseil du présent elle vous dirait que, si une puissance étrangère est intéressée à vous lier les mains, elle fournira des subsides au moyen desquels on fera la guerre et l'on achétera des complices ».

Parlando del diritto di dichiarare la guerra, non dimentichiamo le altre facoltà al Re concesse, il diritto di far la pace ed i trattati, diritti però congeneri a quello di cui testè tenemmo discorso: il diritto di far la pace non è certo meno grave, ed una pace fatta mal a proposito può essere più disastrosa d'una guerra; d'altra parte la storia dei Re inglesi della dinastia d'Annover, pure perfettamente costituzionale, ci ammaestra, secondo che insegna il Littleton, a temere molto che nei trattati il Re guardi al proprio interesse privato piuttosto che al bene del paese.

Dice dunque bene il Pessina quando vuole che la dichiarazione di guerra sia l'espressione e la sanzione di quanto già stabilì il Parlamento: quanto ai trattati ei vuole « che il Principe, come superiore agente diplomatico, prepari di conserva cogli agenti degli altri Stati i trattati da stipularsi, ma debba presentare i risultati delle negoziazioni al Parlamento, il quale può rigettarli od approvarli »; non comprendo però perchè egli, il quale ammette nel resto il veto, benchè solo sospensivo, in questo caso tolga anche quest'ultima facoltà al Re, negandogli il diritto di sanzione alla decisione del Parla-

mento che stabilisca la guerra, la quale egli, secondo il Pessina, è in obbligo di dichiarare senz'altro.

## Sezione 3ª.

Veniamo infine a vedere se e quali funzioni giudiziarie siano al Re affidate e debbano competergli.

Io non credo anzitutto che dal Re abbia origine tutto l'ordine giudiziario, solo perchè l'art. 68 dello Statuto dice che la giustizia emana dal Re, attesochè questo non è, come già dimostrai, se non un'espressione vieta ivi posta per semplice abitudine.

Il Re ha invece un mezzo d'influenza giudiziaria, il diritto di grazia. Non dico il diritto d'amnistia, perchè l'amnistia che si differenzia dalla grazia in quanto quella è generale questa particolare, quella accorda oblio e remissione completa del delitto questa soltanto remissione della pena, non è atto giudiziario, ma legislativo.

Neppure la grazia a primo aspetto pare atto giudiziario, ma sembra atto esecutivo, perchè trattasi del punto in cui la sentenza devesi eseguire e non si eseguisce; ma tale parvenza scompare quando si consideri che il potere esecutivo è obbligato a metter in atto quanto il giudice in applicazione della legge stabilisce e non ha quindi il diritto di sospenderne l'osservanza. La grazia non è neanco atto legislativo, perchè questo non può mai riferirsi ad un atto isolato, e non può essere una legge quella

che lascia nello stesso tempo in vigore una legge opposta, che cioè nella generalità dei casi consimili mantiene la condanna. Essa è adunque un atto giudiziario, ed infatti non è se non un giudizio d'apprezzamento sovrano sulle circostanze che attenuarono il reato, circostanze che, non specificate dalla legge, non potevano esser valutate dal giudice, ma che il Re, rappresentante del paese, quale giurì universale, è chiamato meglio ad apprezzare.

L'amnistia invece è un puro atto legislativo, imperocchè non lascia più sussistere la legge, la annulla per un dato genere di reati oppure per un dato spazio di tempo, non è atto giudiziario, perchè il giudice non fa che applicare la legge e invece l'amnistia è una negazione della legge; accordare al giudice la facoltà di abrogare la legge è una cosa pericolosissima.

Occorre ancora però vedere se sia ammissibile il diritto di grazia in generale, imperocchè alcuni pochi sostengono che, o la legge è giusta e allora dev'essere sempre applicata, o è ingiusta e dev'essere cambiata.

A ciò ben risponde il Constant: « Il ne manque à ce raisonnement qu'une condition, c'est qu'il y ait une loi pour chaque fait »; e a che le tanto famigerate circostanze attenuanti ammesse a torto od a ragione dal nostro Codice e dal Francese, a che mirano se non ad ovviare a quei casi che il legislatore non può prevedere e che pure hanno d'uopo di mitigazione di pena? Quelle diverse qualità di oggetto o soggetto che si richiedono a costituir il reato quanto non variano e quanto è quindi difficile al legislatore di contemplare la generalità dei

casi! E vorreste togliere quel mezzo per cui queste diverse circostanze possono essere secondo ragione valutate?

Ammesso questo diritto, io trovo commendevole lo affidarne l'esercizio al Re, perchè ciò non può produrre alcun inconveniente, nulla ostando che egli possa in sè avere racchiusa una potestà giudiziaria, come niun male produce la sua compartecipazione ai lavori legislativi.

Ben dice Seneca: « A nessuno più si conviene benignità che al Principe »; al che si può aggiungere col Melegari « che tal diritto va accordato al Re, non al Parlamento, perchè manca di morale efficacia, se non lega pel vincolo della gratitudine colui che ne è l'oggetto al largitore, il che non si verifica se non se astrattamente quando la facoltà di far la grazia è attribuita ad un Corpo politico: la gratitudine è un sentimento che richiede delle realtà personali per manifestarsi ».

Del resto, non è molto lungi il ricordo di quel condannato francese, la cui grazia fu negata dal Parlamento al Re che la domandava, e che poco tempo dopo la decapitazione fu riconosciuto affatto innocente: ciò deriva da che un Corpo collettivo non può sentire il rimorso di una morte ingiustamente arrecata, essendo non il deputato Caio, non il senatore Tizio che l'abbiano individualmente prodotta, ma il complesso dei voti. Chi per poco conosca il cuore umano di leggieri s'accorgerà come sia l'uomo facile ad incoraggiarsi per la compagnia altrui, tantochè una colpevole azione pare molto meno degna di biasimo quando se ne possa far ricadere una buona parte sugli altri: esempio le famose bricconate commesse dai

non meno tristamente famosi barabba, i quali presi da soli sentirebbero ripugnanza di quanto in compagnia credettero lecito. Molto minore è quindi nel caso nostro il rimorso che un'ingiusta morte produce nei singoli votanti e quindi minore lo studio per riconoscere i giusti titoli alla grazia; in ciò molto era commendevole Luigi Filippo, assai disgraziato più che colpevole, più sfortunato che inabile, il quale ricercava minuziosamente in tutte le cause portate alla sua grazia il più od il meno del merito e secondo tal suo retto criterio giudicava, egli aborriva dal sangue, secondochè ci narra uno stesso feroce repubblicano, l'Hugo.

Si osserverà che io parlo solo del caso di grazia ingiustamente negata; non è che io non riconosca i gravi danni delle grazie accordate senza validi motivi, grazie che possono condurre ad un incrudimento dei reati; ma debbo confessare che a me pare molto maggior ingiustizia l'uccidere un innocente che il prosciogliere un reo; nel primo caso è la legge naturale che reclama, nel secondo la legge sociale.

Se il diritto di grazia va accordato al Re, v'ha un caso però che la politica costituzionale ci vieta di lasciare in di lui arbitrio, la grazia dei ministri. Rincrescemi che l'autore, il quale appunto intitola il suo aureo libro sotto il nome di politica costituzionale, il Constant, sia in tal punto di opinione discorde. Egli sostiene il diritto nel Re di graziare i ministri perchè è cánone costituzionale che il Re non può far male; a questo riguardo non ho che a richiamarmi a quanto già dissi più sopra parlando di

tale espressione, la quale, secondo eccellenti autori, non ha più che carattere proibitivo, il che non impedisce che la proibizione possa non essere osservata: il Re può far male nel senso di incitare il ministro ad una misura riprovevole promettendogli anticipatameute la impunità. D'altro canto il Constant soggiunge che, quando il Re abbia comandato alcunchè ai ministri e non possa graziarli, resta esautorato. Ma che! Dovremmo noi tollerare impunita la colpa per un vantaggio effimero? Daremmo proprio ragione a coloro che non vorrebbero ammettere mai la grazia per il timore degli abusi, timore che certo non può portare a tal conseguenza (come lo stesso timore di abusi non può condurre all'abolizione del giurì), ma che pure in questo caso molto bene si attaglierebbe. Se il Re è talmente colpevole anch'egli da meritare la deposizione, se ne vada, si avrà con tale esautorazione un modo spicciativo per togliergli anche quell'autorità che potrebbe aver mantenuto il prestigio del suo nome dopo la deposizione: se a ciò non giunse, allora l'esautorazione del Re sarà minima tanto più che l'esautorazione si riferisce ad una cosa esteriore ed il Re non deve comparire all'azione esterna.

Meglio avvisa il Brooke quando nella *Théorie de la constitution de la Grande Bretagne* (traduzione dall'inglese) esclama: « grâces cependant en soient rendues à Dieu et à nos illustres ancêtres: le Roi se trouve avoir les mains liées lorsqu'il veut protéger les ministres qu'il affectionne le plus ». Coll'atto di *settlement* in Inghilterra si stabilì che in caso di condanna dei ministri (*empeachement*) può esser loro accordata dal Re la grazia, ma

non vi è caso in cui sia stata accordata; e il Laboulaye nel suo progetto di costituzione nega al Presidente della Repubblica tale diritto.

I ministri potranno però essere graziati se trattasi di reati comuni, e anche per i reati politici quando ne intervenga domanda della Camera dei deputati, come ammetteva la costituzione siciliana del 1812; dico, della Camera dei deputati perchè il Senato è quello che deve giudicare i ministri (e la qualità di giudice è incompatibile con quella di graziante, essendo la grazia quasi una revisione del giudicato), e perchè occorre domanda di coloro i quali rappresentano chi fu principalmente offeso dai ministri, il paese.

Anche in tutti gli altri casi in cui il Re ha diritto di grazia, egli deve farne il minor uso che gli sia possibile, perchè sta bene il *metus ad omnes poena ad paucos*, sta bene quello che dicono gli inglesi *il Re deve far eseguire la legge con misericordia*, ma sta molto meglio quello che diceva Napoleone: « pour ne pas déshériter le droit de grâce il ne faut l'exercer que dans le cas où la clémence royale ne peut déconsidérer l'œuvre de la justice » (1).

---

(1) Montesquieu, che sacrificò spesso la verità quando aveva da dire cose piene di spirito, Montesquieu, che dopo essersi formato un sistema di idee, volle che tutto ne provenisse quando pur fosse un errore, favorì la causa del dispotismo senza forse accorgersene: ei lasciò scritto che « nelle monarchie la legge deve condannare e il Principe deve perdonare ». Confutiamo quest'opinione colle parole del nostro Filangieri dacchè è impossibile dir meglio: « se il Principe deve perdonare e la legge condannare, le leggi, invece d'essere l'ostacolo innalzato dalla forza pubblica contro le violenze private, saranno dunque i lacci tesi dal tiranno contro quella porzione degli individui della società che non hanno saputo procurarsi il suo favore; il principale interesse del cittadino sarà non di ubbidire alle leggi, ma di piacere al monarca, ecc. ».

Il diritto d'amnistia invece, introdotto più per cause politiche e non per dubbii di verità, attalchè il Constant dice che le amnistie non dovrebbero verificarsi se non dopo le rivoluzioni, per ciò e perchè atto legislativo deve appartenere al Parlamento.

I Re inglesi Stuardi pretendevano al diritto di dispensare dalle leggi penali, ma fu ciò negato chiaramente nella *Dichiarazione dei diritti* redatta, al tempo dell'assunzione di Guglielmo d' Orange al trono d' Inghilterra, da John Sommers, poi conte di Evesham Cancelliere d'Inghilterra, questione che era già stata, quantunque solo implicitamente, risolta nello stesso senso dal Parlamento sotto Giacomo II. « Il principio della responsabilità, dice il Melegari, non potrebbe mai spiegare i suoi effetti ove la Corona con un atto della sua prerogativa potesse sottrarre o ai tribunali ordinari o alla Corte del Parlamento i violatori della legge ».

Dissi che tale diritto deve invece appartenere al Parlamento; e qui prendo questa parola nel senso inglese per cui il Re fa parte del Parlamento, anzi ne è il Capo e il Fine e vi si reputa sempre presente: intendo dunque che tal diritto competa alle Camere in concorso col Re essendo esso una vera legge che ha d'uopo delle costanti garanzie alla legislazione stabilite. E l'amnistia infatti è cosa di molto rilievo e gravità avvegnachè sia difficile il conoscere il grado d'innocuità del delinquente là ove non si lascia libero corso alla giustizia e si impediscono anzi le ricerche atte a produrre i lumi ad essa necessarii. Eppure circostanze eccezionali, specialmente politiche, giustificano questo diritto d'amnistia, imperocchè molte fiate

sia conveniente il non lasciar esporre al pubblico certe evenienze, certi fatti persino delittuosi, ma che troppo benigna impressione produrrebbero forse nel popolo, il quale la pensa in modo conforme, e quindi incitamento a seguire il malo esempio. E a chi bene afferri le dottrine penali iniziate dal Carmignami, splendidamente svolte dal Carrara, e riprodotte dai loro seguaci, fra cui eccellentissimo il Brusa, agevol cosa riesce il dedurre la possibilità dell'amnistia e la sua giustizia, giacchè essendo, secondo tali illustri penalisti, il turbamento della sicurezza e dell'opinione di essa la misura del reato, è evidente come questa opinione di turbamento sia poca là ove tutti o quasi sono concordi nel pensiero del reo, e quindi poco o nulla sia imputabile il reato, talchè appunto il Filangieri ammette che quando una popolazione intera fosse delinquente la legge non sarebbe più obbligatoria.

Ciò, che dimostra ancora come le amnistie accordate per nascite o morti o compleanni di membri della famiglia reale ed altre simili circostanze siano non solo pericolose, ma anche insussistenti di fronte alla teoria.

Evidentemente il diritto di grazia al Re concesso si riferisce soltanto alla giustizia penale, non potrebbe da lui egualmente esercitarsi sulla giustizia civile perchè qui trattasi di interessi di privati che non hanno per nulla dato al Re, come individui, il mandato di ingerirsi nelle cose loro: talchè la grazia non toglie neppure il diritto in chi è danneggiato da una infrazione alla legge penale di far valere le sue ragioni in via civile. Nell'antica Roma

il pagamento o la rimessione della parte lesa era condizione indispensabile per ottenere la grazia.

E qui occorre notare come le finzioni fallaci tornino sempre dannose: il Re d'Inghilterra è per finzione costituzionale ritenuto signore di tutte le terre del regno; non avrebbe egli con ciò il diritto di ingerirsi negli affari privati, accordare dilazioni al pagamento o *termini di grazia*, come dicevano gli antichi Re assoluti, prosciogliere dai debiti ecc.? Non avrebbe d'uopo per ciò di alcun presunto mandato essendo anzi egli il padrone universale di cui i singoli proprietarii non sono che rappresentanti.

Sulla giustizia civile invece insieme che sulla penale, il Re influisce coll'istituzione del P. M.

Un'ultima influenza ha il Re sul potere giudiziario in quanto che egli nomina quel corpo che può in determinati casi sedere quale Alta Corte di Giustizia.

## Sezione 4ª

Concludendo intorno alle funzioni politiche del Re potremo dire che il Re, quale capo esecutivo, non apparisce che come finzione, ma finzione necessaria per poter spiegare certe attribuzioni di altra natura che non gli potrebbero altrimenti spettare: i ministri ne sono i veri rappresentanti. Il Cherbuliez infatti trovando che la monarchia costituzionale è una transazione dice: « cette

transaction ne pouvait s'opérer que à l'aide d'une fiction; mais la fiction ne consiste point à représenter le souverain comme irresponsable, il l'est de fait aussi bien que de droit: elle consiste à le représenter comme le chef du corps exécutif tandis qu'en réalité il n'exerce aucunes fonctions. Le souverain d'une monarchie constitutionnelle est le représentant de la souveraineté *in abstracto*, son rôle est de mettre cette souveraineté en dehors du gouvernement, de la soutraire aux luttes des partis et à l'ambition personnelle des citoyens ».

Come membro legislativo, il Re cessa di essere astrazione per convertirsi in realtà operante, ma è appunto quella realtà che non potrebbe esistere se non subordinatamente all'astrazione: se egli non racchiudesse in sè astrattamente l'idea della rappresentanza dell'intero paese, non potrebbe aver il diritto di sciogliere la Camera.

La convocazione e proroga delle Camere e lo scioglimento di quella dei deputati sono atti i quali deve intraprendere egli solo, e non possono intervenirvi i ministri se non quali consiglieri per nulla obbligatorii del Re come potrebbero essere altre persone qualisiansi: motivo per cui io crederei alla retta interpretazione del pensiero statutario conforme il non ammetter la necessità della firma dei ministri in quei decreti reali in cui si stabiliscono tali fatti, motivo pure per cui la responsabilità di questi atti su nessuno deve cadere, imperocchè è anche assai difficile il poter riconoscere un'effettiva responsabilità in queste faccende, essendo tutta questione d'apprezzamento e quindi

tutt'al più possibile una colpa e non un dolo dimostrabile agli occhi del pubblico giudicante.

« Les actes législatifs et judiciaires, dice il Cherbuliez, ne peuvent donner lieu à aucune responsabilité légale », e il Berriat-Saint-Prix ben illustra questa proposizione là ove nella *Théorie du droit constitutionnel français* lasciò scritto: « Les représentants proclamés inviolables sont affranchis de toute recherche au sujet de leurs opinions et n'y aurait-il pas inconséquence à poursuivre le Président (io invece parlando di monarchia costituzionale debbo riferirmi ai ministri) pour avoir proposé une loi ou un traité? De deux choses l'une, ou le projet a été repoussé et il n'a causé aucun mal, ou le projet a été adopté et ce mal a été sanctionné par l'Assemblée, c'est-à-dire par le peuple qu'elle représente ». In questo evento può verificarsi che la costituzione stessa si opponga al male votato dal Parlamento ed allora, secondo me, il giudice ha diritto di rifiutarsi di applicare la legge ai casi pratici, e non solo diritto, ma anche dovere, perchè egli dalla costituzione medesima ritrae l'autorità di applicare le leggi, ossiavero perchè tal legge è contraria a quell'atto che ha appunto la forza di dare validità alle leggi. Ciò io credo, quantunque il William Paley nel *The principles of moral and political philosophy* dica che un atto del Parlamento non può mai essere incostituzionale nella stretta significazione della parola: in questo senso anche l'abuso che fece dei suoi poteri un Parlamento di Enrico VIII, conferendo alle proclamazioni del Re l'autorità di leggi, non sarebbe stato incostituzionale. Benchè in Inghilterra si affermi il famoso principio

che il Parlamento può far tutto, salvo che mutare un uomo in una donna o viceversa, pure ben dice il Coke: « Il Parlamento non può togliere ad alcuno la protezione che gli procura il diritto naturale », il che espressamente si concilia colla frase di lord Hobart: « Un atto del Parlamento può essere nullo da principio come contrario all'equità naturale », e che non è se non esplicazione di quanto già diceva il lord gran giudice Holt al tempo di Guglielmo III: « Un atto del Parlamento non potrebbe stabilire un'iniquità ». Ad evitare tali inconvenienti il Pinheiro-Ferreira aggiunge un potere *conservatore* per annullare gli atti incostituzionali degli altri poteri, ed è perciò lodato dal Berriat-Saint-Prix.

Considerando impossibile la responsabilità per gli atti legislativi, verrebbersi anche a togliere le difficoltà che alcuni trovano rispetto al decreto che elegge i ministri. Se tutto deve avere un ente responsabile, chi sarà qui tenuto a tale responsabilità? Il Re no, perchè è irresponsabile: i ministri passati neppure, perchè scaduti e perchè non solo ingiusto, ma anche assurdo apparirebbe che sieno essi a subire la responsabilità d'un atto che toglie loro quel potere in forza del quale dovrebbero avere la responsabilità, e d'altronde la responsabilità ministeriale è fondata sulla presunta fiducia del Re nei suoi ministri talchè egli faccia quanto sia da essi consigliato, mentre nel caso nostro essi sono anzi privati della fiducia regia e quindi la presunzione deve cadere di fronte alla evidente prova contraria. Non infine possono essere responsabili i ministri creati nel decreto, perchè non ancora

investiti delle loro funzioni; sarà già molto difficile a trar fuori una responsabilità perchè abbiano accettato il portafogli, giacchè niuno può essere giuridicamente tenuto a conoscere il valore delle proprie forze quando il *nosce te ipsum* è giudicato cosa difficilissima; ma, se pur vuolsi, saranno responsabili dell'accettazione non mai della nomina, la quale essi potrebbero ancora rifiutare. Chi dunque sarà il responsale? L'unica risposta è quella da me più sopra espressa: niuna responsabilità per questo come per gli altri atti accennati, non essendo queste funzioni di potere esecutivo, del quale solo sono investiti i ministri, ma atti di potere legislativo, per cui ogni responsabilità è esclusa, come per i deputati e senatori (art. 51 Statuto), così per il Re e suoi rappresentanti.

E che sia di potere legislativo la nomina dei ministri è chiaro, perchè, ove fosse atto meramente esecutivo, non avrebbe forse il Re facoltà di nominare le persone della massima sua fiducia senza dover stare a quanto la Camera gli addita? La nomina dei ministri del Presidente degli Stati Uniti d'America è un atto esecutivo, perchè nessun rapporto hanno colle Camere, non quella dei ministri di un Re costituzionale, la quale non è se non la ricognizione che il Re fa dei diritti legislativi della Camera; i ministri sono rappresentanti esecutivi che per la loro influenza sul legislativo devono esser approvati dalla Camera, la quale vuole avere in essi un aiuto nelle discussioni e non un impaccio; tale nomina non può essere atto esecutivo, perchè negli atti esecutivi è richiesta una responsabilità ed il Re è irresponsabile, perchè infine il Re, non essendo che un'astrazione esecutiva, non potrebbe

fare tale nomina che richiede una personalità la quale valuti il merito di ciascuno.

Ed è quale membro legislativo che il Re costituzionale ha molte ragioni che lo fanno eccellere sul Presidente di Repubblica, imperocchè quale esecutivo non ha ragioni di preferenza, forse anzi motivi di posposizione.

Dico che nel potere legislativo si manifesta la sua superiorità, imperocchè è allora che egli, storicamente capo supremo, rappresentante dei sentimenti del passato, che egli eredò dai suoi avi, e dei desiderii dell'avvenire che egli soddisferà per mezzo della sua stirpe, può, innalzandosi al disopra dei partiti, domandare al Paese la espressione nuova della sua volontà. Il Presidente di Repubblica invece non può collocarsi a tale altezza, perchè la maggioranza che lo ha portato al potere può essere diventata minoranza ed egli non può mettersi nel rischio di ricevere una maggioranza disforme dall'opinione sua, cosa di cui il Re non corre pericolo, perchè egli non è uomo di partito nè d'opinione, ma uomo di storia. Secondo che dice il Balbo nel libro *Della monarchia rappresentativa in Italia*, « questo è il bello, questo il gran vantaggio della monarchia rappresentativa sulla repubblica di simil forma che in quella il Re, partecipe della potenza, è fuori delle parti politiche, non è uomo di nessuna, mentre in questa il Presidente è necessariamente ed inevitabilmente uomo di parte ».

E un altro pregio ha la monarchia rappresentativa sulla forma repubblicana, imperocchè la responsabilità nella prima è effettiva nei ministri, nella seconda è fittizia nel

Presidente; infatti i ministri presidenziali sono ministri del Presidente, il quale li nomina e revoca a piacimento, salvo che nella repubblica Francese; il Presidente non è stretto se non ai vincoli della legge; ora siccome questa non può preveder tutti i casi, perciò la propria coscienza e volontà sarà la scorta dei rettori delle repubbliche; onde durante il mandato presidenziale i Parlamenti non esercitano influsso permanente e decisivo sul governo, imperocchè l'accusa contro il Presidente, per non mettere a repentaglio la tranquillità pubblica, non sarà adoperata se non nei casi gravissimi che riguardino la sicurezza dello Stato e delle istituzioni: infatti negli Stati Uniti le rarissime volte che la Camera dei rappresentanti aveva sottoposto ad accusa il presidente, questi era stato sciolto da ogni responsabilità per parte del Senato più prudente.

Con tutto ciò l'Hugo dice che la Repubblica, volere o non, è l'avvenire prossimo o lontano di tutte le nazioni e che vi si può arrivare o col progresso, come i democratici, o colla lotta, come i retrogradi. Io credo invece che l'avvenire sia verso la democrazia, sia monarchica quanto repubblicana, secondo che vuole il Bluntschli; tanto più che lo stesso Hugo dice poco dopo: Ôtez Po-« lignac et les ordonnances de juillet, c'est-à-dire le barrage, et Charle X serait mort aux Tuileries: réformez en 1847 la loi électorale, c'est-à-dire encore ôtez le barrage, Louis Philippe serait mort sur le trône », il che dimostra che il male non è già la monarchia, ma il voler ostare ai progressi della democrazia, giacchè, come dice il prof. Brunialti nelle sue lezioni di diritto costitu-

zionale, l'ostilità dei Governi verso la democrazia condurrebbe a conseguenze fatali per la monarchia.

Nè basta a far preferire la Repubblica il dire che sotto tale regime si gode maggior libertà, giacchè queste sono più parole che fatti: si ricordi il detto di Tacito: *Arsacis regno acrior est Germanorum libertas,* molto migliore che non fosse la chiusa del proclama emesso dal recente Ministero spagnuolo Sagasta nella sua venuta al potere, la quale promette tutte le libertà compatibili colla monarchia e colle sue prerogative: tutte devono essere compatibili le libertà colla monarchia, se no la monarchia dovrebbe abolirsi.

---

## CAPO TERZO

Questo è il meccanismo che intorno al Re la nostra Carta costituzionale ha creato: v'ha molto del buono, imperocchè una grave perturbazione politica è sovente esclusa; ma molti principii sono erronei a mio parere, molte sono le basi diverse su cui la scienza può posare le sue fondamenta.

E anzitutto, sta quello che poco fa dicemmo, che di regola il Re non è uomo di partito ed è quindi preferibile al Presidente di Repubblica che lo è sempre; ma il Re non è forse uomo come i suoi umili sudditi? Non è forse lecito il presumere che uomo di partito egli possa essere dal momento che, mutandosi gli avvenimenti politici, non è impossibile che un tal partito venga a maggioranza il quale, di idee non monarchiche, lo mandi alla frontiera (il Re è inviolabile)? Ed egli non cercherà di fare ogni suo meglio perchè trionfi non questo ma quell'altro partito che porta il regime monarchico nel suo programma? E non è forse obbligo del governo costituzionale non solo

di affermare il bene, ma anche d'impedire che il male si faccia?

Io non sono dunque concorde col Constant che pone il potere *reale* come quarto potere o potere *moderatore* (così lo chiamava anche la Costituzione Portoghese del 29 aprile 1826), nè col Carutti che dice: « il Re, quasi giudice di pace, compone i litigii », io credo che il Re abbia degli interessi da sostenere, delle passioni da cui è dominato, non inteso sempre al trionfo del giusto e del vero, ma mobile alle voglie momentanee e passeggiere; la monarchia, checchè si dica, ha interessi, benchè non opposti, diversi dal popolo, perchè esclude l'eguaglianza, dal momento che non tutti possono aspirare all'apice dello Stato; dico non opposti, perchè, come ben si esprime il prof. Brunialti, la monarchia costituzionale non mette il popolo contro al Re, la Corona non può perciò trovarsi in opposizione colla nazione. Il Carutti sostiene che la monarchia non ha partito, perchè la stabilità del potere la rende immune dai volgari appetiti che intorno a lei e sotto di lei si scatenano tumultuosi e la innalza sopra i partiti; ma con ciò, o noi corriamo di gran carriera alla teorica del diritto divino, certo rifiutata dal liberale Carutti, o v'è manifesta contraddizione, perchè, se il Re non ha diritto proveniente da Dio, ma dal popolo, deve temere la propria caduta e sperare la propria conservazione.

Il Re dunque è fuori dei partiti parlamentari, non fuori dei partiti della nazione; è perciò che egli non deve temere il succedere di Sinistra a Destra o viceversa, perchè entrambe ne vogliono la esistenza, ma temere il

trionfo dei partiti sovversivi; il Presidente di Repubblica invece deve temere il semplice mutarsi di parte, perchè questo solo basta a sbalzarlo o materialmente o moralmente. Mi accordo quindi meglio col Romagnosi, che dice: « Una buona costituzione deve disporre e far movere i poteri pubblici col reciproco conato delle passioni ordinarie tenute sempre in movimento colla speranza e col timore..... il Principe è un uomo soggetto a passioni ed errori: il suo interesse proprio può trovarsi e si trova sovente contrario a quello dello Stato, può abusare egualmente dei poteri che gli sono confidati, onde la necessità di una garanzia costituzionale ».

Questa garanzia la si trova nell'*equilibrio dei poteri*, espressione forse inesatta e che dà perciò luogo ad una critica del Livingstone, che dice: « La raison et l'expérience nous apprennent combien il est difficile d'ajuster la balance de manière à maintenir l'équilibre », ma che purtuttavia si può ammettere coll'avvertenza che non è già l'equilibrio che si ha di mira, bensì il giusto movimento senza urti, non l'equilibrio, il quale, se è fermezza, è anche stabilità ed inazione, bensì un movimento equilibrale, un movimento che non possa diventar troppo potente nè spegnersi.

Condizione prima ed essenziale di tale movimento equilibrale è la divisione dei poteri, la quale se non dovesse ammettersi, sarebbe necessità conchiudere che gli Inglesi per molti secoli ed i Francesi anche, ma per minor tempo, si affaticarono ad impadronirsi d'un'ombra. Si dice che il potere non sia divisibile e che, come la volontà, o sia

uno o non esista: questo è un puro sofisma che di una questione politica fa una questione metafisica; non si tratta già di dividere nè la volontà nè il potere nel compimento di ciascun atto; relativamente a quest'atto sarebbe indubitatamente una contraddizione volere e non volere, potere e non potere, non volere e non potere che a metà: ma l'immensa azione di un governo è d'altro canto divisibilissima, nè havvi alcuno il quale vorrà negare la possibilità di ripartire in mani diverse le varie parti dell'azione governativa in guisa tale che in ciascuna di esse sussista l'integrità della volontà e del potere.

Affinchè poi tale divisione di poteri possa produrre l'effetto da noi voluto, è necessario che uno dei poteri preponderi. Nel sistema odierno italiano vuolsi che Re, Camera e Senato siano in teoria eguali, e così dice il Melegari: « I tre poteri hanno giuridicamente eguaglianza perfetta, ma nel fatto l'uno di essi sempre prepondera ». E lo credo io che l'uno prevale, giacchè il Re non potrebbe moderare gli effrenati spiriti della Camera e spingere la mollezza del Senato se non avesse forza superiore alla loro. Del resto, perchè voler porre questa distanza fra il diritto ed il fatto, perchè, mentre noi cerchiamo coi nostri fatti di avvicinarci sempre alle formole del diritto, perchè vogliamo porre stabilimenti tali da rendere impossibile tale ravvicinamento? D'altronde il Melegari, il quale dice che, come il carro deve andare a sghimbescio quando è trascinato da cavalli di vigore diverso, così sarebbe di uno Stato che fosse retto da corpi di forza impari, in qual modo può ammettere nel fatto un potere più forte degli altri? Il Carutti ciò ben riconosce là ove

dice: « Il governo libero richiede che una delle sue parti abbia prevalenza sulle altre, imperciocchè se tutte egualmente potessero e stessero in bilico, la macchina costituzionale in caso di sconcordia fra i poteri cesserebbe dal moto e la violenza, sia come colpo di Stato, sia come sedizione dovrebbe sospingerne le ruote ».

Ma questo potere preponderante a chi può essere affidato, chi deve essere questo corpo moderatore? Se il Re, come vedemmo, non è scevro da passioni partigiane, non a Lui potrà essere accordato tale potere: sarebbe necessario molto più che desso fosse affidato ad un corpo, il quale fosse certamente indipendente e che avesse autorità sul paese da sedare i desiderii tumultuosi di mutazione di forma di governo, autorità che certo non ha il Re, perchè *Cicero pro domo sua.*

Non è qui il caso nè il luogo di dimostrare il mezzo più utile, anzi forse l'unico, per ovviare a tale inconveniente, quale sarebbe la composizione di questo nuovo corpo, ecc.: sarà còmpito di altro lavoro, ma piacemi fin d'ora l'esporre in succinta analisi i principii sui quali può esser questo fondato. Camera e Re siano pure due Corpi opposti, quali per propria natura debbono essere: il Re non sia quasi inerte all'esterno, abbia il potere di negare realmente la sanzione (invece in Inghilterra il diritto della Corona di opporre il veto ad un bill non fu più esercitato dal 1707, epoca in cui la Regina Anna rifiutò la sua sanzione ad un progetto di legge concernente la milizia di Scozia: Gregorio III non pensò a porre il veto nell'affare del bill delle Indie Orientali di Fox, ma si li-

mitò alla minaccia di abdicare o almeno di lasciare l'Inghilterra per il caso che il bill passasse), abbia insomma di quei diritti, che gli sono concessi, il reale esercizio e non la nuda apparenza; ma siavi un corpo, che abbia la fiducia di lui e del paese, che possa moderare lui e il paese, spingendo lui alle riforme necessarie, trattenendo il paese dal domandare quelle che non siano ancora maturate.

Ognuno comprende come la funzione moderatrice sia un ufficio che al Senato deve competere, costituito però in modo diverso dall'odierno. Perchè voler tante astrazioni, tante finzioni? Non è più naturale il costituire una autorità regia, forte e salda, ma impotente ad esagerare? E a questo Corpo novello affidato verrebbe, appunto perchè Corpo moderatore (non a lui collettivamente, ma ai suoi delegati, possibilmente la presidenza), il diritto di sorvegliare quella dichiarazione di guerra e quei trattati che alla sola volontà del Re non possono ragionevolmente commettersi. Ad esso spetterebbe pure, secondochè giustamente richiede il Pessina, il diritto di dare il voto al Re sullo scioglimento della Camera, al qual voto il Re debba attenersi. Il Melegari, il quale pure vorrebbe il Senato conservatore com'è adesso, si contraddice ritenendo che il Senato sia il bilanciere, il volante di certe macchine, che non sembra parte essenziale delle medesime, ma ne regola e ne tempera il movimento: dunque è il Senato il corpo moderatore destinato a mantenere nella loro indipendenza costituzionale gli altri due poteri.

Il contrasto del principio monarchico e del democratico, senza un elemento intermedio che li concilii e coordini

al bene generale della società civile, farebbe capo di certo al trionfo dell'uno sull'altro, come a dire alla monarchia assoluta o al governo repubblicano: e ad allontanarci da cosifatti estremi devesi introdurre nell'autorità suprema l'elemento aristocratico o, a dir meglio, un'aristocrazia senza privilegio che, raccogliendosi dalla pubblica opinione fra gli uomini più illustri del paese, intervenga come principio moderatore a mantenere l'equilibrio tra la democrazia e la monarchia. Conchiudo con quanto ben dice il Casanova: « Ecco in presenza due poteri governativi, da una parte il popolo coi suoi rappresentanti, dall'altra la monarchia; ma qui v'è giusto motivo a temere che non insorgano conflitti, e, ove ciò accadesse, chi entrerebbe arbitro fra di loro? All'aristocrazia la potenza conciliatrice, il potere ponderatore ».

---

## CAPO QUARTO

---

Così abbiamo veduto il Re come capo dello Stato sotto tutti i suoi aspetti: ci resta ad esaminarlo come uomo non diverso per nulla dagli altri.

### Sezione 1ª

Il Re è egli eleggibile, come le altre persone, a cariche ed uffici di qualsiasi natura? Non solo il dubbio si deve riferire alle funzioni pubbliche ma anche alle private attesochè il Codice civile, mentre all'articolo 272 esenta dall'obbligo della tutela i principi della famiglia reale, salvo che verso principi della stessa famiglia, tace del Re. Qui però il dubbio si risolve tosto, imperocchè tenendo conto dello scopo che tale prescrizione si prefigge, di evitare cioè che troppe persone, credendo di porre i loro figli sotto valida protezione, nominassero per testamento i principi quali tutori, agevolmente si scorge come lo stesso scopo ed anzi più forte vige trattandosi del Re.

Il Codice certamente ne tacque perchè, uniformandosi alla teoria della completa impersonalità del Re, non ammette neppur possibile il dubbio sulla capacità del Re agli uffici tutelari; la ragione però che motivò l'articolo 272 è tale da aver valore anche per noi che ammettiamo solo in parte l'impersonalità del Re, senza che tuttavia dobbiamo dimenticare che era obbligo del Codice di aggiungere il nome del Re a quello delle persone dispensate dagli uffici tutelari.

Ma, dato che il Re desideri e voglia accettare il confertogli ufficio, non vi sarà nessun impedimento? Se una speciale disposizione del Codice fosse diretta a ciò vietare credo non sarebbe male ed anzi apporterebbe il grande benefizio di limitare i casi in cui semplici privati abbiano questioni col Re, casi in cui il Re è certamente il più forte contravvenendosi così a quel massimo principio regolatore di ogni procedimento, che è la eguaglianza e la parità di trattamento di tutte le parti; ma finchè una prescrizione apposita non esiste, credo che nulla ci autorizzi a togliere tale facoltà al Re, come nulla ci autorizzerebbe ad impedirgli di accettare un mandato qualsiasi a lui conferto di rappresentare altri in giudizio, salva sempre un'utile disposizione contraria, utile tanto più che, se si verificasse troppo sovente tale caso e specialmente se spesso le due parti contendenti entrambe ne invocassero l'aiuto, sarebbe facilmente il Re indotto a ricadere nell'antica formola: *la giustizia emana dal Re*, e a ritenersi arbitro sovrano non solo delle sorti politiche del regno, ma anche delle vicende private dei singoli cittadini.

La questione rimane sempre se il Re sia eleggibile a cariche pubbliche. Certo da alcuni di questi uffici salta più presto all'occhio l'evidente necessità dell'esclusione, come quelli di deputato e senatore, i quali sono affatto incompatibili colla sua qualità, precisamente come l'art. 64 dichiara incompatibile la concorrenza delle funzioni di deputato e senatore. Sonvi invece altri uffici che apparentemente non sono in contraddizione colla sua qualità principale, come quelli di consigliere comunale e provinciale, ma che bene considerati debbono essere di necessità esclusi perchè non solo l'entrata del Re in tali consessi sarebbe dannosa al pubblico bene potendo egli col prestigio del suo nome imporre la sua volontà agli altri membri, ma anche e principalmente perchè il Re ha l'alto controllo su queste amministrazioni e la qualità di sorvegliante e sorvegliato sono incompatibili in una sola persona: per lo stesso motivo, per cui il prefetto non può essere consigliere comunale o provinciale nel distretto da lui amministrato, a più forte ragione ancora il Re non può rivestire alcuna di tali cariche, e parimenti quella di amministratore delle opere pie, ecc., in tutto il regno. E se il Re non può occupare tali funzioni, tanto meno poi sarebbe possibile l'obbligarlo ad accettarle contro sua volontà, come avvenne in Inghilterra allorchè Giorgio II eletto *church warden* della parrocchia di S. Martino fu obbligato ad accettare dietro minaccia di un processo giudiziario per parte degli abitanti della parrocchia salvo il diritto di esercitare il mandato per procuratore; e questo permesso parmi fosse molto più nocivo che il non essere rappresentati dal Re, perchè di tal modo chi vera-

mente veniva investito della carica era taluno che poteva non godere affatto la fiducia di quegli elettori.

## Sezione 2ª

Più non mi resta che a tratteggiare la figura del Re sotto il punto di vista meramente privato e particolare, quale è nello Statuto definito e quale dovrebbe razionalmente essere.

L'articolo 20 dello Statuto dice che il patrimonio del Re è soggetto alle leggi che regolano la proprietà salvo certe eccezioni; dunque il Re non dovrebbe esser maggiore che a 21 anno; l'articolo 11 però, dicendo che il Re è maggiore a 18 anni compiti, toglie ogni discussione in proposito, benchè potrebbe forse sostenersi che tale articolo si riferisca solo al Re in quanto uomo pubblico non in quanto persona privata.

Certo però io troverei più giusto che il Re fosse maggiore per la vita privata solo all'età stabilita per gli altri cittadini, imperocchè non può presumersi nel Re una maggiore intelligenza, che anzi le statistiche dimostrano come la capacità intellettuale dei regnanti sia inferiore alla media: vorrei invece che per la vita pubblica non fossevi delimitazione d'età, come avviene in Inghilterra ove non v'ha reggenza prestabilita perchè, ritenendosi che la dignità reale si continua da una persona nell'altra, non deve ammettersi la discontinuità della reggenza (le mort saisit le vif); è per questo che anche un Re folle

basta purchè sianvi abili reggitori, i quali bene interpretino quanto l'istituzione reale dovrebbe dettare in dati frangenti politici: è per questo che non è più giusto quanto diceva il profeta Isaia: Infelice il popolo che ha per Re un fanciullo: in questo caso i consiglieri avranno massima influenza perchè il Re non è capace a guidarsi da sè, ma sarà sempre il Re ad apparire, i suoi consiglieri saranno reggenti di fatto ma non di diritto. Questo è il motivo per cui il Melegari non vorrebbe che il nuovo Re avesse a prestare giuramento perchè Carlo Alberto giurò per i suoi successori e non deve esservi soluzione di continuità: e di tale avviso è appunto il Fischel quando dice: « l'incoronazione in Inghilterra non conferisce al Re alcun diritto di cui egli non fosse già antecedentemente investito, perchè il Re non muore mai, e la massima « le mort saisit le vif » s'applica anche alla successione al trono: il Re rifiuterebbe di prestare questo giuramento, di farsi incoronare? questo rifiuto sarebbe considerato come un'abdicazione, ma tutti i suoi atti anteriori all'incoronamento non perderebbero per ciò la loro validità ». Del resto la ragione che motivò la disposizione dello Statuto delimitante la minor età del Re a 18 anni, non è l'idea del maggiore sviluppo intellettuale del Re, ma quella di evitare i mali della reggenza, come alla stessa stregua si spiega la disposizione dell'articolo 13 che mira ad evitare il trasferimento della reggenza dall'una all'altra persona sempre dannoso; motivo però che doveva per analogia non permettere che, in caso di mancanza di parenti maschi, si deferisse la reggenza alla Regina madre o Regina vedova, come la dicono gli inglesi, pre-

sumibilmente di altra nazione, ma attribuire tosto la nomina del reggente al Parlamento. Ma nei rapporti privati, ripeto, il Re dev'essere maggiore solo ai 21 anno perchè va separata la sua personalitá politica dalla privata.

Così pure nella questione (non rischiarata neanche da qualche circolare talchè gli impiegati sono liberi di ritenere il sì ed il no ed essere ancora di parer contrario) se la franchigia postale e telegrafica vada applicata alla Regina, io sostengo la negativa perchè la franchigia fu accordata al Re capo dello Stato che ha affari per conto del paese; la Regina invece è una persona privatissima, suddita del Re come ogni altra persona; quantunque in Inghilterra la Regina, moglie di Re, sia considerata come civilmente affranchita dalla dipendenza del matrimonio, non cioè come *feme covert* ma come *feme sole*, al che Sir Edward Coke dà la ragione che il Re non va distolto dalle cure del Regno per le cure famigliari, pure io ritengo che la Regina sia suddita del Re come ente pubblico e sottomessa, secondo le leggi che regolano il matrimonio, a lui come uomo privato. E così pure, ove si domandi se il Re debba pagare imposte io rispondo affermativamente perchè, in quanto possiede beni, è uomo privato, e dalla stessa lista civile io crederei giusto il detrarre la solita ritenuta essendo la lista civile uno stipendio simile a quello dato agli altri impiegati. Ritenendo sempre la distinzione fra l'uomo pubblico ed il privato si possono nello stesso modo risolvere mille altre questioni di simil genere.

Per altra parte non ammetto quanto dice l'Hello: « le Roi ne peut plaider que par procureur », imperocchè il Re tolto dal suo ufficio è un uomo come ogni altro, può far valere le sue ragioni ed essere tenuto ai suoi obblighi privati, salva sempre la sua inviolabilità; se egli ciò non crede di sua dignità, si nomini il procuratore ma non vi sia astretto.

La irresponsabilità del Re inglese o, a meglio dire, la sua impersonalità va al punto che egli non può essere perseguitato in giustizia nè criminale nè civile: per ogni domanda civile contro di lui bisognava indirizzare una petizione alla Corte di Cancelleria: il lord cancelliere si pronunziava, ma questo formalmente non era, come nota il Selden nel *Table talk*, che un atto di grazia, non essendo il cancelliere obbligato di nulla concedere. Questo era una vera ingiustizia ed incongruenza collo stato della legislazione attuale: quindi una legge del 23°-24° anno del Regno dell'attuale regina Vittoria al capitolo 34 permette di portare in tal caso la domanda ad ogni Corte che sarebbe competente se si trattasse di lite tra sudditi: la petizione va in seguito al ministro dell'interno che è incaricato di procurare il *fiat* della Regina: il *fiat* ottenuto, l'affare segue il suo corso con applicazione delle regole ordinarie. Tale procedimento è già un grande progresso, ma è pur sempre una curiosa ed illogica anomalia il lasciare la facoltà di troncare la questione a quella stessa persona che nella lite è principalmente interessata.

In Prussia invece il Re essendo considerato non quale signore, come in Inghilterra, ma quale primo funzionario, può essere perseguitato in via civile avanti ai tribunali

nel modo ordinario, soluzione che è la sola giusta, avuto riguardo alla netta separazione che nel Re deve farsi tra l'ente pubblico ed il privato. E questa soluzione, secondo me, è quella medesima presentata dallo Statuto, imperocchè questo appunto deve essere il significato dell'articolo 20 là ove dice: il patrimonio del Re è soggetto alle leggi che reggono le proprietà: e fra queste regole v'ha appunto la libera esposizione delle proprie ragioni in entrambi i litiganti.

Alcuni poi vanno ancor più oltre che in Inghilterra non si vada e non suppongono neppure il caso che il Re possa aver liti, giacchè essi non ammettono che egli possa avere proprietà privata. Io invece sostengo che egli possa non solo di fronte allo Statuto, che gli dà certo tal diritto, ma anche di fronte al diritto razionale, avere quanti beni voglia, alienarli ed aggiungerne nuovi al patrimonio suo privato, sempre perchè separo la sua persona privata dalla pubblica. Giusto quindi è per me l'articolo 20 dello Statuto; però l'Hello è logico quando nega che il Re possa avere proprietà giacchè egli pone a principio, come già vedemmo, che « le monarque n'est plus un homme mais une chose, une abstraction »; egli esagera quindi fino a trovar giusta una decisione in cui, dopo aver domandato al monarca francese in qual nome avesse comprato il ducato di Lussemburgo ed egli risposto: in mio nome, il giudice osservò: « tant pis, Sire, car tout ce que vous acquérez en votre nom appartient à la couronne ».

Era proprio delle monarchie assolute il volere la de-

voluzione dei beni privati del Re al patrimonio pubblico; attesochè il Re si identificava con lo Stato, si conchiuse rigorosamente che i suoi beni personali dovessero far passaggio nel pubblico demanio. Enrico IV di Béarnais, il cui diritto era stato riconosciuto con la forza, pervenne al trono carico di debiti e quasi nudo; dopo che ebbe cinto la corona, credette aver buone ragioni per conservare i suoi beni personali e nel 1590 si affrancò dall'antica legge della fusione ma non potè mai ottenere dal Parlamento la registrazione del suo editto, e quindi, da da quel Re di senno che egli era, con un secondo editto del 1607 ritornò al principio della fusione dei beni. La finzione era conseguente a sè stessa: il Re si consacrava interamente alla patria rivestendosi della sua nuova condizione e del suo nuovo modo d'essere e mettendo da banda le sue antiche spoglie: ecco il principio della devoluzione dei beni.

Del resto era naturale in quell'epoca feudale in cui sovranità e proprietà erano la stessa cosa, in cui il sovrano era proprietario del territorio e ciascun proprietario aveva l'alto e pieno dominio non solo economico ma anche politico della cosa sua e delle persone addettevi, era naturale, dico, che la proprietà si fondesse nella sovranità e se ne formasse un che di indivisibile; il *maritaggio santo e politico* non comportava una separazione qualunque di beni; il Re attingeva dal tesoro e disponeva del demanio imperocchè, quantunque questo fosse dichiarato inalienabile, pure l'antica monarchia mostravasi instancabile così nel proclamare come nel violare questo precetto. Nel 1791 il demanio fu dichiarato alie-

nabile solo per legge, laonde il Re di nulla più poteva disporre; si creò quindi il patrimonio privato.

E questa era necessaria misura perchè nulla di più naturale che la minaccia della devoluzione non spingesse l'erede presuntivo del trono a sottrarre anticipatamente e nascondere una parte dei beni. D'altronde, è vero che, non permettendo al Re di accumulare un patrimonio, egli si troverebbe costretto a spendere tutto quanto riceve a titolo di lista civile, ma ciò non vorrebbe dire che egli lo riverserebbe nel paese, essendo libero di spargerlo altrove, oltrechè verremmo difilato al famoso sofisma economico del Voltaire tanto bene confutato da J. B. Say; e vi sarebbe di più il pericolo che lo sventurato principino, che non sia l' ereditario, diverrebbe un poverello senza alcuna sostanza, il che potrebbe esser causa di dissidii domestici e quindi anche facilmente civili, giacchè il principe povero sarebbe appunto per ciò maggiormente spronato a cercare di arricchirsi privando il fratello, oltrechè della sostanza paterna, anche della Corona.

In Inghilterra non era permesso al Re di aver fondi privati: una legge di Pitt dell'anno 39-40 del regno di Giorgio III, cap. 88, ottenne che fosse permesso al Re di costituirsi una fortuna privata *(private and separate estate)* e un atto del 25°-26° anno della regina Vittoria permette che i fondi acquistati dalla Regina coi suoi denari restino affidati alla sua libera disposizione.

E, ammesso che il Re possa acquistar beni, non comprendo perchè i beni appartenenti prima alla Corona siangli stati dallo Statuto lasciati solo in usufrutto, il che è però sostenuto dall'autorità del Casanova. Siccome poi si

volle dall'articolo 20° giustamente distinguere nel Re la personalità politica dalla privata, così dovevasi pure non più porre alcuna preferenza e mantenere la limitazione della facoltà di testare stabilita dalla porzione disponibile, le cui ragioni d'altronde di simpatia famigliare non puossi supporre dover cessare nella famiglia regnante, imperocchè sarebbe poi anche congruo che, in caso di morte intestata, non le leggi della eredità legittima ma altre leggi particolari regolassero la successione.

---

# CONCLUSIONE

Così parmi di avere delineato la figura del Re sotto i suoi varii aspetti, cioè le sue varie *prerogative*, come piace in Inghilterra chiamare le sue funzioni di fronte ai *privilegi* delle Camere, espressioni che rammemorano l'origine primitiva del principato e quella derivativa e secondaria degli altri due poteri.

Il Re ha il diritto di sciogliere la Camera, ma deve convocarne un'altra nel termine di 4 mesi, ha diritto di convocare le Camere (non ovunque però; nel Belgio, ad esempio, le Camere si riuniscono ad epoca fissa e per diritto proprio), ma deve convocarle almeno una volta all'anno e la consuetudine stabilì almeno due; è capo fittizio dei Tribunali ma non può mutare nè le massime nè le forme stabilite dalle leggi (a Giacomo I, andato ad assistere ad un dibattimento, fu ricordato dal Presidente non avere il Re facoltà di dir la sua opinione); può battere moneta ma non può alterarne il titolo; può fare grazia ma non togliere che sia fatta riparazione alle parti lese e così via.

Non ha dunque facoltà troppo estesa, come vuole il Constant; non ha però autorità troppo limitata e quasi nulla, come vogliono il Pessina ed altri, fra i quali non annovero il Bagehot, che alcuni credono doversi porre in questa schiera, perchè egli pure ammette un bell'ufficio al Re: « jamais, egli dice, l'Italie ne serait parvenue à obtenir et à conserver son indépendance sans Victor Emmanuel, ni l'œuvre de Cavour ni celle de Garibaldi n'étaient plus nécessaires que celle du monarque ». Certo il Bagehot è ancora poco proclive verso il monarca là ove dice: « en résumé le souverain sous une monarchie constitutionnelle jouit du triple droit d'être appelé à fournir des avis, à donner des encouragements, et enfin à infliger des avertissements », egli dimentica il diritto nel Re di imporre la propria opinione nel Consiglio salvo ai ministri il dimettersi; ma pure tali attribuzioni al Re affidate dal Bagehot dimostrano come questi non voglia togliergli ogni prerogativa.

Curiosamente osserva l'Hello, che la disastrosa follia di Law non è andata a dar la vertigine alla Francia repubblicana se non dopo essere stata respinta dalla monarchica Inghilterra. Quindi il Re costituzionale non dev'essere il porcello messo all'ingrasso, come Napoleone I chiamava il Grande Elettore del progetto di Siéyés, nè un cappello senza testa come altri lo dice; e quindi ancora ben protestò nel 1854 Lord Derby contro il modo di considerare la Regina come una pupattola.

Non conviene togliere ogni diritto al Re perchè ben diceva il Bossuet: « ce que vous voulez faible à vous opprimer devient impuissant à vous protéger ». E il Cher-

bouliez, parlando della monarchia costituzionale dice: « aucune institution, fruit des circonstances, ne s'est montrée plus salutaire: aussi les publicistes de tous les pays ont-ils été saisis d'une juste admiration pour cette organisation ».

Le varie rivoluzioni, specialmente francesi, sono un avvertimento solenne ai Re ed ai popoli. Ai Re di ben sapere che essi sono gli strumenti di un progresso continuo, che non si impediscono le rivoluzioni se non colle riforme e che è finito il tempo delle idee particolari e dei sistemi personali dei Principi: « il (Re) doit, dice il Constant, se défendre avant tout d'avoir un sistème hors duquel il ne voie que malheur et ruine: il peut bien être whig ou tory, libéral ou conservateur, pourvu que selon les circonstances il sache faire fléchir son opinion particulière devant l'intérêt général et donner tour à tour le gouvernement aux divers partis qui se le disputent dans le Parlement et dans la nation ». Le varie rivoluzioni sono avvertimenti ai popoli che i governi liberi esigono buoni costumi pubblici, che si deve esser degni della monarchia costituzionale per conservarla, che bisogna insieme domandar le riforme legittime e soffocare le sommosse criminose, che infine il governo rappresentativo non è una tenda, una volta drizzata, come dice Royer-Collard, per dormirvi nelle delizie della vita privata e l'indifferenza degli interessi generali, ma che bisogna vegliare e combattere, che bisogna mantenere col sudor della fronte i monumenti del lavoro dei nostri padri e trasmetterli ai posteri migliorati e perfezionati.

E con orgoglio d'italiano posso rallegrarmi che, mentre in Austria ed in Germania il sistema rappresentativo, nato unitamente al nostro, non esiste che di nome, in Italia, eccettuate le inevitabili titubanze di un popolo da poco tempo sorto non solo a libertà ma anche ad unità ed indipendenza, la vita costituzionale va, sull' esempio dell'Inghilterra e del Belgio, sempre meglio raffermandosi per la buona ed intelligente indole del popolo e per la lealtà di quella Dinastia, che, già nei tempi dell'assolutismo annoverando tanti eroi sia per civile virtù che per militare valore non si rattristò mai colla memoria di verun tiranno, e che dopo la promulgazione dello Statuto giammai si oppose a verun civile progresso ed anzi ne fu essa stessa sempre calda propugnatrice. Talchè ci sia lecito nutrire speranza che si faccia col tempo emblema della Monarchia Italiana quella Pallade, che è Dea delle armi ad un tempo e delle scienze ed arti, le quali, sebben diverse e quasi contrarie, pure per arcano vincolo si congiungono, poichè l'istessa energia d'animo che affronta i pericoli e li supera serve ad internarsi nelle vie del sapere e la sagacità militare ben s'accorda colla civile sapienza.

---

*Altre pubblicazioni dello stesso Editore.*

**G. MAYR**

# LA STATISTICA E LA VITA SOCIALE

VERSIONE DAL TEDESCO APPROVATA DALL' AUTORE

CON INTRODUZIONE STORICA, AGGIUNTE E NOTE

DEL

**Dott. GIO. BATTISTA SALVIONI**

Professore all'Istituto Tecnico Provinciale di Padova.

1879, un vol. in-8 di pag. LV-439. — L. **5.**

**CARLO F. FERRARIS**

## Saggi di Economia, Statistica e Scienza dell'Amministrazione

1880, un vol. in-8 di pag. 476. — L. **5.**

**G. PADELLETTI**

# FONTES JURIS ITALICI MEDII ÆVI

IN USUM ACADEMICORUM

Collegit, prolegomena praemisit, glossarium addidit.

*Volumen I, in quo continentur:*

***Edicta regum Ostrogothorum, edictum regum Langobardorum, Capitulare Italicum. Expositio ad librum legis Langobardorum.***

1877, in-8 gr. di pag. XXX-504. — L. **12.**

**Prof. ATTILIO BRUNIALTI**

# LA COSTITUZIONE ITALIANA

## PROLUSIONE

## AL CORSO DI DIRITTO COSTITUZIONALE

letta nella R. Università di Torino il giorno 7 febbraio 1881.

1881, in-8 gr. di pag. 55. L. **1,50**

**TORINO** — ERMANNO LOESCHER, EDITORE — **ROMA-FIRENZE**

*Altre pubblicazioni dello stesso Editore.*

**C. F. FERRARIS**

## La Statistica e la Scienza della Amministrazione

NELLE FACOLTÀ GIURIDICHE

1878, in-8 gr. di pag. 113. — L. **2.**

**P. FIORE**

## EFFETTI INTERNAZIONALI

DELLE SENTENZE E DEGLI ATTI

**RICERCHE**

Parte I. Materia civile. 1875, in-8 gr. di pag. VIII-296 — L. **5.**
» II. Materia penale. Sono riportate le leggi di estradizione dei vari Stati e il testo delle convenzioni vigenti in Italia. 1877, in-8 gr. di pagine 510-CLXXXVII. — L. **10.**

**E. MORPURGO**

## L'Italia e le Riforme Amministrative

1877, in-8 di pag. 76. — L. **1,50.**

**S. DE LUCA-CARNAZZA**

## ELEMENTI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

1880, in-12 di pagine 440. — L. **8.**

**P. ESPERSON**

## Diritto Diplomatico e Giurisdizione Internazionale Marittima

COL COMMENTO DELLE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE ITALIANA DEL 13 MAGGIO 1871

NELLE RELAZIONI DELLA SANTA SEDE COLLE POTENZE STRANIERE

Vol. I. Legazioni. 1872, in-8 gr. di pagine VIII-367. — L. **6.**
(Il 2° volume fu pubblicato negli anni 1874-77 a Milano e contiene:
Parte I. Consolati.
» II. Giurisdizione internazionale marittima).

**TORINO** — ERMANNO LOESCHER, Editore. — **ROMA-FIRENZE**

Gov 523.62
Condizione politica e giuridica del
Widener Library 006127943
3 2044 080 036 171